



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MOVILIDAD

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2014

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA

Noviembre de 2014

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MOVILIDAD

Contralor de Bogotá

DIEGO ARDILA MEDINA

Contralor Auxiliar

LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA

**Director de Estudios de
Economía y Política Pública**

RAMIRO AUGUSTO TRIVIÑO SÁNCHEZ

**Subdirección de Evaluación
de Política Pública**

JAIRO ORLANDO GARCÍA AGUIRRE

Profesionales

**GLADYS CORREDOR DE ALFONSO
SORAYA C.CONTRERAS DE BAUTISTA
MARTHA JANETH FONSECA MATEUS
ALIX FLOREZ GUTIERREZ**

**Profesional Especializado 222 - 07
Profesional Especializado 222 - 07
Profesional Especializado 222 - 05
Profesional Universitario 219 - 03**

CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACIÓN	
INTRODUCCIÓN	
1. ANTECEDENTES	1
1.1. A NIVEL NACIONAL	1
1.2. EN BOGOTÀ	2
2. NORMOGRAMA	8
3. EVALUACIÓN DE LA FASE DE FORMULACIÓN	9
3.1. DIAGNÓSTICO DE MOVILIDAD	10
3.2. PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS	22
3.3. EL PMM Y LOS ASPECTOS LEGALES VIGENTES	27
3.4. OBJETIVOS DEL PMM QUE LE APUNTAN A LA SOLUCIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS	32
3.5. ACCIONES FORMULADAS (PLAN DE ACCIÓN) Y LA COHERENCIA DE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA	35
3.6. SISTEMAS DE INFORMACIÓN E INDICADORES COMO SOPORTE PARA LA FORMULACIÓN DEL PMM	39
3.7. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN INTRA E INTERINSTITUCIONAL Y SU INTERRELACIÓN CON LAS INSTANCIAS DE PLANIFICACIÓN, OPERATIVAS Y /O EJECUTIVAS	46
3.8. COMPETENCIA INSTITUCIONAL PARA ABORDAR LA PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	48
3.9. EXISTENCIA E IDENTIFICACIÓN DE LOS PRODUCTOS BIENES Y SERVICIOS A OFRECER COMO PARTE DE LAS INTERVENCIONES A REALIZAR	50
3.10. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PMM	53
4. EVALUACIÓN DE LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN	58
4.1. PMM Y PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA”. 2004-2008	58
4.2. ENTIDADES SELECCIONADAS - STT-FONDATT (ahora SDM), Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Empresa Transmilenio S.A (TM SA), Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (UAERMV).	63

	Pág.
4.3. MATRIZ DE COSTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PMM	76
4.4. MATRIZ DE IMPLEMENTACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO <i>BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA</i>	76
CONCLUSIONES	
ANEXOS	

CUADROS

	Pág.
1 Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial de Bogotá a Diciembre de 2004	5
2 Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial de Bogotá a Diciembre de 2005	6
3 Problemas de Movilidad	22
4 Proyecto de Inversión de Transmilenio S.A.	26
5 Costos del Sistema Transmilenio previsto para el D.C.	30
6 Objetivos del Plan Maestro de Movilidad Versus problemáticas identificadas	32
7 Recursos de la Nación para la financiación del Sistema Transmilenio	51
8 Recursos de la Nación para el “Programa Integral de Movilidad de la Región Central”	52
9 Costos estimados de Ejecución del POT 2004-2008	59
10 Distribución del Presupuesto programado en el Plan de Desarrollo <i>Bogotá Sin Indiferencia</i> por Eje o Componente	61
11 Recursos del Plan de Desarrollo “ <i>Bogotá Sin Indiferencia</i> ” programado por Sectores de la Administración	61
12 Distribución del presupuesto programado para el componente de <i>Movilidad y Espacio Público</i> en el PDD “ <i>Bogotá Sin Indiferencia</i> ”	62
13 Recursos programados a las entidades del Sector Movilidad analizadas	63
14 Comparación de los recursos programados para el Sector Movilidad en el PDD “ <i>Bogotá Sin Indiferencia</i> ” con recursos programados para el FONDATT-STT (hoy SDM) en el SEGPLAN vigencia 2004-2008	64
15 Presupuesto programado de los Proyectos de Inversión del IDU	66
16 Metas de los Proyectos de Inversión del IDU en el PDD “ <i>Bogotá Sin Indiferencia</i> ” 2004-2008	67
17 Proyectos de Inversión a cargo de la Empresa Transmilenio S.A.	69
18 Presupuesto asignado a los proyectos del POT no asociados a Operaciones Estratégicas del Sistema de Movilidad	69
19 Fuentes de financiados para Movilidad	70

	Pág.
20	Proyectos de Inversión del PDD “Bogotá Sin Indiferencia” para la UAEMRV 72
21	Metas programadas del Proyecto de Inversión 408 a cargo de la UAEMRV 72
22	Metas programadas del Proyecto de Inversión 398 a cargo de la UAEMRV 73
23	Diferencias halladas en la información de las Fichas EBI-D y la registrada en el SEGPLAN 74
24	Comparativo Plan de Acción – Componente de Inversión con Fichas EBI-D- de los Proyectos de Inversión del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” 74

GRÁFICAS

		Pág.
1	Problemática del Transporte Público Urbano de Pasajeros	3
2	Jerarquización de los instrumentos de planeamiento de Bogotá, D.C. según el POT	10
3	Componente del Sistema de Movilidad de Bogotá, D.C.	11
4	Estado de la Malla Vial de Bogotá, D.C. correspondiente al Sistema Vial, diciembre de 2007 (Bueno, regular, malo)	21
5	Diagnóstico del Sistema de Movilidad – Subsistema Vial de Bogotá D.C., diciembre de 2007 (Arterial, Intermedio, Local)	22
6	Estrategias del Plan Maestro de Movilidad	25
7	Plan Maestro de Movilidad	31
8	Estructura del Plan Maestro de Movilidad	34
9	Estructura del SIMUR	42
10	Condiciones de Movilidad – Encuesta 2005	52

ANEXOS

- 1 Índice de Calidad de Vida por países
- 2 Normograma
- 3 Indicadores del Plan maestro de Movilidad
- 4 Indicadores Generales del IDU
- 5 Indicadores de Proyectos de Inversión del Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*, a cargo del IDU
- 6 Competencia Institucional
- 7 Recursos de proyectos de Inversión, Programación de Metas de proyectos a cargo del IDU
- 8 Diferencias en Información de fichas EBI-D y SEGPLAN
- 9 Matriz de Costos de Implementación del PMM
- 10 Matriz de Implementación del PDD “*Bogotá Sin Indiferencia*” de la STT-
- 11 Matriz de Implementación del PDD “*Bogotá Sin Indiferencia*” del IDU
- 12 Matriz de Implementación del PDD “*Bogotá Sin Indiferencia*” de la Empresa Transmilenio S.A.
- 13 Matriz de Implementación del PDD “*Bogotá Sin Indiferencia*” de LA UAERMV

SIGLAS Y ABREVIATURAS

SIGLA	SIGNIFICADO	SIGLA	SIGNIFICADO
Ac.	Acuerdo del Concejo de Bogotá	Mm ²	Metros Cuadrados
Art.	Artículo	Nal.	Nacional
BSI	Bogotá Sin Indiferencia	PAE	Plan Anual de Estudios
BP	Bogotá Positiva	PDD	Plan Distrital de Desarrollo
BH	Bogotá Humana	PLM	Primera Línea del Metro
CC	Canal Capital	PM	Plan Maestro
DACD	Departamento Administrativo de Catastro Distrital	PMM	Plan Maestro de Movilidad
DADEP	Departamento Administrativo de la defensoría del espacio Público	POT	Plan de Ordenamiento Territorial
DAMA	Departamento Administrativo del Medio Ambiente	SDA	Secretaría Distrital de Ambiente
DANE	Departamento Nacional de Estadística	SDG	Secretaría Distrital de Gobierno
Dcto.	Decreto	SDP	Secretaría Distrital de Planeación
Dtal.	Distrital	SED	Secretaría de Educación Distrital
EEPP	Proceso de Estudios de Economía y Política Pública	SEGPLAN	Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleo	SHB	Secretaría de Hacienda de Bogotá
FICHA EBI-D	Ficha esquemática, contiene la información básica de un proyecto	SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo para Bogotá
FONDATT	Fondo de Educación y Seguridad Vial	SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
FVP	Fondo de Ventas Populares	SOP	Secretaría de Obras Públicas
IDRD	Instituto Distrital de Recreación y Deporte	STT	Secretaría de Tránsito y Transporte
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano	TM SA	Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A.
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías	TT	Terminal de Transporte
L	Ley	VCGF	Proceso de Vigilancia y Control a la Gestión Fiscal
Km.	Kilómetros	UAERMV	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación de la Malla Vial

PRESENTACIÓN

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo del Plan Estratégico 2012 – 2016 “*Por un control fiscal, efectivo y transparente*” específicamente en el objetivo corporativo 1. “*Fortalecer la función de vigilancia a la gestión fiscal*”, en la estrategia 1.6 “*Optimizar la evaluación de las políticas públicas distritales*” y las competencias dadas a la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública y en el marco del Plan Cuatrienal de Políticas Públicas, priorizó e incorporó en el Plan Anual de Estudios (PAE) 2014, la evaluación de la Política Pública de Movilidad, en las fases de Formulación e Implementación; de esta manera, se está dando cumplimiento al artículo 129 de la Ley 1474 de 2011¹, a los objetivos y funciones establecidas en el Acuerdo 519 de 2012², Arts. 3 (numeral 3); 41, (numerales 2, 5 y 8); 44, (numerales 1, 2, 5 y 7).

En Bogotá, D.C. la movilidad corresponde a uno de los problemas más sentidos que padecen sus habitantes, por cuanto, día a día soportan trancones, congestiones y demoras en su desplazamiento, situaciones que afectan su calidad de vida³ y la productividad de sus negocios tanto a nivel internacional como como nacional⁴ debido al mayor tiempo que ocupan en los desplazamientos.

Dentro del estudio, se analizó la existencia o no de la Política Pública de Movilidad como tal, y se fijó como objetivo evaluar la fase de formulación e implementación de la política, para su componente de transporte masivo, a partir de los instrumentos de planeación como el POT, Plan Maestro de Movilidad y los planes de desarrollo que la han venido implementando a fin de poder establecer la existencia del diagnóstico, la formulación, con los instrumentos de planeación como: POT, Plan Maestro de Movilidad (PMM) y Plan de Desarrollo.

El Alcance de este Informe, se circunscribe a la evaluación e instancias de cumplimiento de las entidades que intervienen en la Movilidad a saber: Secretaria de Tránsito y Transporte (ahora SDM), Instituto de Desarrollo Urbano - IDU; Empresa Transmilenio S.A. y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación de la Malla Vial (UAEMV) como ejes estructurantes de la misma.

¹ Ley por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. El Art. 129, se refiere a la Planeación Estratégica en las Contralorías Territoriales

² Acuerdo 519 de 2012, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D. C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan las funciones de sus dependencias, se modifica su planta de personal y se ajustan el sistema de nomenclatura y los grados de la escala salarial de la planta de personal y se dictan otras disposiciones

³ Colombia ocupa el puesto número 54 entre 111 países y territorios incluidos en el ranking de índice de Calidad de Vida 2005/2014 y el quinto puesto a nivel de Sur América, Tomado el 30 de septiembre de 2014 de http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_calidad_de_vida. Ver Anexo 1.

⁴ Bogotá ocupa el puesto 130 en calidad de vida de 221 ciudades. Ocupa el quinto lugar entre 10 ciudades de Sur América Tomado el 30 de septiembre de 2014 de http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_calidad_de_vida y de <http://www.semana.com/vida-moderna/articulo/las-ciudades-con-mejor-calidad-de-vida-en-el-mundo/377827-3>

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la ciudad de Bogotá, ha tenido un desarrollo apresurado, con grandes construcciones de superficies comerciales, altas torres de edificios, centros educativos, de salud y vivienda, situaciones que han elevado en forma considerable la densidad poblacional, han concentrado diversas actividades, sin la adecuada proyección de vías, accesos y estacionamientos, que ello exige; no solo en la cesión de áreas para el espacio público, sino de detallados estudios de tránsito; hechos que obligan a la toma de medidas de planeación y ordenamiento urbano de la ciudad, que inciden en la movilidad.

Las implicaciones del problema crítico de la movilidad en Bogotá, ha venido afectando a los habitantes capitalinos, con la congestión del tránsito y la baja calidad de los servicios de transporte, lo que obstaculiza el desarrollo y el progreso económico y social de toda la colectividad.

Se contempló la realización del estudio de la “Evaluación de *Política Pública de Movilidad - Transporte Masivo*” en las fases de formulación e implementación, correspondientes al Plan de Desarrollo “*Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008*”; en la Secretaría de Tránsito y Transporte – STT- (hoy Secretaria de Movilidad), el Instituto de Desarrollo Urbano, - IDU, la Empresa Transmilenio y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento de la Malla Vial -UAERMV-, como entes gestores a fin de analizar el actuar de la Administración Distrital, en la toma de decisiones que redunden en el bienestar ciudadano y mejoramiento para el sector económico y social.

Las razones que conllevan a realizar esta evaluación, obedecen a la constante problemática de la comunidad, para realizar los desplazamientos, que hacen incluyentes al uso frecuente del Transporte Masivo y la gestión de la Administración Distrital, a través de los diferentes instrumentos de planeación.

La evaluación de la Movilidad se encamina a identificar, definir la gestión de la administración frente al desarrollo y determinación en los problemas que afectan la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá, por lo que es imperioso que la Administración Distrital, centre su atención en la Movilidad, de acuerdo a lo preceptuado en el Plan Maestro de Movilidad y en el Plan de Desarrollo, en aras de articular los tres elementos de planeación y ejecución. La adecuada coordinación, contribuye a la solución de uno de los problemas más sentidos de la población, al menos en los aspectos, más críticos como la escasa infraestructura de transporte, el incipiente SITP, la lentitud del tránsito, los deficientes servicios colectivos de transporte y la poca educación vial de conductores y peatones; factores preponderantes en la movilidad bogotana.

1. ANTECEDENTES

Las disposiciones de carácter constitucional, legal y reglamentario, se relacionan como antecedentes del tema de movilidad tomando como referente inicial la Constitución Política de Colombia, al igual que las Leyes 105 de 1993 y 310 de 1996, los documentos CONPES de política de desarrollo y transporte, el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”, y los lineamientos del Plan Maestro de Movilidad.

1.1.A NIVEL NACIONAL

El artículo 2° de la CP establece como fines esenciales del Estado: Garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, entre estos derechos se encuentra el de movilidad (Art. 24) que debe contribuir a mejorar la calidad de vida. Igualmente, como finalidad social del Estado están los servicios públicos (Art. 365). Por tanto, el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado (Art. 366).

Asociados a la movilidad existen otros derechos constitucionales que el Estado colombiano, tiene el deber de garantizar, entre otros: El derecho a la vida, el cual es inviolable (Art. 11); el derecho que tiene todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia (Art. 24); el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano; el Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Art. 79); así mismo, debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; además, debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (Art. 80); debe velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (Art. 82) .

El control de la prestación de los servicios públicos está a cargo del Estado. El transporte se considera un servicio público esencial, la competencia de su control corresponde al Sector Transporte y al Sistema Nacional del Transporte, del cual hacen parte las Entidades Territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden o nivel, que tengan funciones relacionadas con esta actividad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por otro lado, la planeación es un referente obligatorio del Estado, para lo cual la CP, lo faculta para intervenir en casi todas las actividades públicas y privadas (Art. 334); y reconoce la autonomía territorial (Art. 1), al igual que establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo (Art. 339) y los planes territoriales de desarrollo (Art. 341).

En las últimas dos décadas, el transporte se ha organizado a través de diferentes normas, entre ellas, la Ley 105 de 1993, con la cual se dictaron disposiciones básicas sobre el transporte, distribuyó competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, y reglamentó la planeación en el sector transporte; posteriormente la Ley 336 de 1996, adoptó el Estatuto Nacional de Transporte, continuando con la Ley 310 de 1996, (modificó la Ley 86 de 1989), se establecieron las disposiciones relacionadas con el área de influencia de un Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, y los requisitos para financiarlos, con aportes de la Nación, en los cuales, con un mínimo será de un 40% y como máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto.

Lo anterior, en respuesta a los problemas que afrontaban las principales ciudades del país, en esta materia, por su crecimiento demográfico, y el acelerado incremento en vehículos que debían transitar en ellas, lo que conllevó a deficientes sistemas de movilidad urbana, con sus consecuente pérdida de productividad de las ciudades, y el deterioro de la calidad de vida y del medio ambiente. Esto obligó a que el Gobierno Nacional diseñara y desarrollara tanto políticas públicas, como estrategias y acciones, para el transporte y la movilidad, las cuales incorporó a través de diez (10) Documentos CONPES⁵, que se relacionan en el Anexo 2, “*Nomograma de la Movilidad*” del presente informe.

1.2. EN BOGOTÁ D.C.

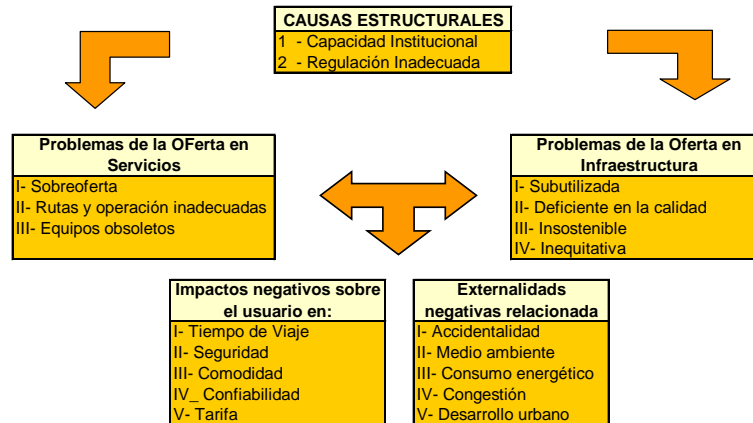
El Plan Nacional de Desarrollo 1994 – 1998 “*El Salto Social*”, planteó la necesidad de implementar un Sistema Integrado de Transporte Masivo –SITM, para el Distrito Capital, como elemento fundamental del desarrollo urbano en la política integral de transporte.

En Bogotá, el diagnóstico del transporte público ha presentado dificultades por la deficiente capacidad institucional y a la inadecuada regulación, limitaciones que se han transformado en grandes problemas por resolver por parte de las diferentes administraciones de la ciudad. Por esto se han ejecutado proyectos para la implementación de un sistema de transporte eficiente con miras a conseguir el desarrollo urbano y la solución de las necesidades de movilidad de la ciudad. Pero, los esfuerzos realizados han sido insuficientes, porque desde hace varias décadas la ciudad muestra un rezago notorio en la solución de esta problemática, tal como se muestra en el gráfico siguiente:

⁵ Documentos CONPES: 2999 de 1998; 2093 de 2000; 3167 de 2002; 3185 de 2002; 3256 de 2003; 3260 de 2003; 3305 de 2004; 3368 de 2005; 3677 de 2010; y 3167 de 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**Gráfica 1
Problemática Del Transporte Público Urbano De Pasajeros**



Fuente: Conpes 3167/02
Elaboró Contraloría de Bogotá - Subdirección de Estudios Fiscales, Económico y Sociales de Bogotá

Para tratar de dar solución a las diferentes problemáticas de movilidad que padecen los cerca de ocho millones de habitantes de la ciudad sus administraciones públicas han incluido acciones en los últimos cinco Planes de Desarrollo de Bogotá, es así como en el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1995 - 1998 “*Formar Ciudad*”⁶, incluyó la participación conjunta con la Nación en los estudios de transporte a largo plazo y particularmente los de evaluación de la alternativa Metro y su viabilidad para la ciudad.

Este PDD se estructuró a partir de seis prioridades⁷ y a cada una de ellas le correspondió una estrategia, que organizaba proyectos de distintos sectores. Para cada uno de los once sectores⁸ se propusieron 11 políticas sectoriales⁹, que conjuntamente con las estrategias orientaron las acciones institucionales. La matriz de prioridades conformó 43 programas cada uno correspondió a la acción de un sector frente a una prioridad y se integró por proyectos. La ejecución de cada uno de los proyectos estuvo a cargo de una entidad. Adicionalmente, el Plan contemplo 6 megaproyectos, entre ellos el de Plan Integrado de Transporte¹⁰.

Durante el periodo 1996 - 1998 se desarrolló el “*Plan Maestro del Transporte Urbano de Santa Fe de Bogotá*”. Este estudio identificó un esquema integral de desarrollo para la ciudad en los campos de transporte público, privado, desarrollo institucional y manejo de tráfico, el cual se incluyó por parte de la administración distrital en el “*Plan Vial de*

⁶ Adoptado con el Dcto. Dtal. 295 del 1 de junio de 1995

⁷ Cultura ciudadana; medio ambiente; espacio público; progreso social; Productividad urbana y legitimidad institucional.

⁸ Los 11 sectores existentes fueron: Salud, educación, protección social, vivienda y desarrollo urbano, cultura, recreación y deporte, seguridad ciudadana, administración local, servicios públicos, tránsito transporte y obras viales, apoyo institucional, Concejo y organismos de control.

⁹ Las 11 Políticas sectoriales: Salud y Medio Ambiente; Educación; Protección Social; Vivienda; Cultura, Recreación y Deporte; Seguridad Ciudadana; Administración Local; Servicios Públicos; Transporte, Tránsito y Obras viales ; Apoyo Institucional; Concejo y Organismos de control

¹⁰ Los restantes Megaproyectos fueron: Recuperación del Río Bogotá, Desarrollo del Borde Occidental de la ciudad, Infraestructura Metropolitana Especial: Santa Fe 1; Plan de Acción Social en Salud, Educación y Empleo; y Seguridad Ciudadana.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Transporte y Manejo de Tráfico – Corto Plazo Año 2006”. Como complemento al Plan Maestro de Transporte Urbano, entre la Nación y el Distrito desarrolló un estudio específico para la implementación del SITM, cuyo alcance introdujo el diseño conceptual del SITM, el prediseño de la Primera Línea del Metro (PLM), y la evaluación técnica, económica, de impacto espacial, ambiental y financiero.

El Documento CONPES 2999 de 1998 definió los términos de participación de la Nación en el proyecto que incluye la construcción de la PLM y las acciones de mejoramiento de transporte e infraestructura urbana necesarias para su integración con el sistema de transporte público de la ciudad.

El Distrito Capital, en su Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, 1998 – 2001, *“Por la Bogotá que Queremos”*¹¹ se estructuró a partir de prioridades, entre ellas Movilidad¹² : Para cada prioridad se establecieron estrategias y programas; y cada programa contempló metas. Así mismo, el Plan incluyó 5 proyectos principales o Megaproyectos, dentro de los cuales el Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM)¹³ , que incorpora la reestructuración del sistema de buses y la construcción de PLM para Bogotá.

La Nación y el Distrito diseñaron la formulación de una alternativa de transporte público denominado *“Transmilenio”*, fundamentado en el desarrollo del sistema de buses de la ciudad a partir del componente flexible de la PLM, determinado en el Documento CONPES 3093 de 2000 *“Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá”*.

En la ciudad capital, el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, Bogotá, D.C. 2001-2004 *“Bogotá Para Vivir Todos Del Mismo Lado”*¹⁴ partió por establecer 9 Políticas Generales y se estructuró en 7 objetivos del Plan¹⁵ estableciendo políticas, estrategias, programas y proyectos prioritarios por cada uno de los siete objetivos. En el *“Objetivo Productividad”*, incluye el *“Programa Movilidad Inteligente”*, con la meta 14 *“Disminuir el 20% de los tiempos de desplazamiento de las personas en la ciudad”*, con 4 Proyectos prioritarios: -Tres nuevas Troncales de transporte Masivo: NQS, AV Américas y Suba; con el mantenimiento de 500 Km. – carril de vías arterias; la ejecución del 10% del Plan Maestro de Ciclo rutas y la reducción de parque de buses.

El Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, Bogotá, D.C. 2004-2008 *“Bogotá Sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”*,¹⁶ contempla 14 Políticas Generales del Plan¹⁷.

¹¹ Adoptado con el Acuerdo 6 de 1998

¹² Las restantes seis (6) prioridades correspondieron a: Desmarginalización; interacción sectorial; ciudad a escala humana; urbanismo y servicios; seguridad y convivencia y eficiencia institucional.

¹³ Los otros 4 Megaproyectos correspondieron : Construcción y Mantenimiento de vías; Banco de Tierras; Sistema Distrital de Parques y Sistema Distrital de Bibliotecas

¹⁴ Adoptado mediante el Dcto Dtal. 440 de 2001

¹⁵ Cultura Ciudadana; Productividad; Justicia Social; Educación; Ambiente; Familia Y Niñez Y Gestión Pública Admirable

¹⁶ Adoptado con el Ac 308 de 2008

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El Plan se estructuró en tres 3 Ejes ¹⁸ y en un Objetivo, el de “Gestión Pública Humana”, los cuales se desarrollan cada uno, a través de un objetivo y se articulan las políticas, estrategias, programas y metas.

En el Eje Urbano Regional, incluye la estrategia 3 “Mejoramiento de la accesibilidad de las personas a sitios de trabajo y estudio” con cuatro programas, el No. 11. “Hábitat desde los barrios y las UPZ”; el No. 12 “Red de Centralidades Distritales”; 13. “Sostenibilidad Urbano Rural” y 14. “Región Integrada para el Desarrollo” con cinco (5) metas, las denominadas: “Mejorar la integración de los barrios con las centralidades” en el programa 11; las metas “Integrar Centralidades con el Sistema de Transporte Masivo” e “Integrar el transporte Masivo con el Espacio Público” en el programa 12.; la meta “conectar el área rural con el área urbana” en el Programa 13 y la meta “Conectar la ciudad con la región” en el programa 14.

En el Objetivo Gestión Pública Humana, el Programa 30 Administración Moderna y Humana, en las metas: “Adecuar la estructura de la Administración para responder a las necesidades de los retos de la ciudad” y “Fortalecimiento de la capacidad” operativa de las entidades y organismos distritales

En el Sistema de Transporte Urbano, que se estructura mediante la unión de tres componentes: los vehículos, la infraestructura vial por donde circulan y un sitio adonde llegan al finalizar el viaje, (estación terminal), ya sea que se trate de vehículos particulares, de transporte público o de carga.

La infraestructura o Malla Vial en las dos vigencias previas a la formulación del PMM (2004 y 2005) presentaba el siguiente estado.

Cuadro 1
Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial de Bogotá, D.C. a Diciembre de 2004

SUBSISTEMA DE TRANSPORTE	En construcción		CONDICIONES DEL PAVIMENTO							
	Km-carril	%	Bueno		Regular		Malo		TOTALES	
			Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%
TRONCALES	190,4	22,27	664,7	77,73	0,0	0,00	0,0	0,00	855,1	5,57
COMPONENTES DEL SUBSISTEMA VIAL			CONDICIONES DEL PAVIMENTO							
			Bueno		Regular		Malo		TOTALES	
			Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%
Malla Vial Principal y Complementaria			1.706,0	62,86	588,0	21,67	420,0	15,48	2.714,0	17,69
Malla vial Intermedia			336,0	12,86	1.041,0	39,85	1.235,0	47,28	2.612,0	17,03
Malla Vial Local			1.696,0	18,52	1.968,0	21,49	5.495,0	60,00	9.159,0	59,71
TOTAL SUBSISTEMA VIAL			3.738,0	25,81	3.597,0	24,83	7.150,0	49,36	14.485,0	94,43
TOTAL GENERAL	190,4	1,24	4.402,7	28,70	3.597,0	23,45	7.150,0	46,61	15.340,1	100,00

El estado de condición de las vías se estableció con el Índice de Condición del Pavimento (ICP) ¹⁹, parámetro que permite calificar la condición superficial de la estructura del pavimento. Este Índice depende del Índice de Rugosidad Internacional (IRI) que

¹⁷ Las 14 Políticas del Plan: 1. Intervención social integral; 2. Integración social; 3. Intervención para la equidad; 4. Prevalencia de los derechos de las niñas y los niños; 5. Mujer y géneros; 6. Juventud; 7. Cambio cultural; 8. Participación para la decisión; 9. Control social y rendición de cuentas; 10. Seguridad alimentaria; 11. Integración territorial para la sostenibilidad; 12. Generación de riqueza colectiva; 13. Empleo e ingresos; 14. Integración Internacional.

¹⁸ Los tres Ejes Estructurantes son: Social; Urbano Regional y Reconciliación

¹⁹ El ICP fue calculado con la metodología Banco Mundial.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

determina la regularidad superficial del pavimento y del Índice de Fallas (IF) que fija el nivel de fallas superficiales que se presentan en el pavimento.

Fuente: Base de Datos del Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial - IDU - Diciembre de 2004 consultada en la página del IDU http://www.idu.gov.co/web/guest/malla_inventario (consultada el 16 de abril de 2014)

La Malla Vial de Bogotá D. C. a Diciembre de 2004 alcanzó a 15.340 Kilómetros carril de, los cuales el 94,43% (14.485 Km-carril) correspondían al Subsistema Vial y el 5,57% (855,1 Km-carril) al Subsistema de Transporte (Troncales Transmilenio). De los 851 Km-carril de troncales un 22,27% (190,4 Km-carril), se encontraba en construcción y el restante 77,73 (664.7 Km-carril) de las mismas las cuales se encontraba en buen estado. En el componente del Subsistema vial, (14.485 Km-carril) la malla vial principal y complementaria, fue la que presentaba el mejor estado con un 62,85% (1.706,0 Km-carril), mientras que la malla vial local, fue la que presentada el mayor porcentaje de deterioro de las vías, con el 60% (5.945.9 Km-carril).

Cuadro 2
Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial DE Bogotá a Diciembre de 2005

SUBSISTEMA DE TRANSPORTE	En construcción		CONDICIONES DEL PAVIMENTO							
			Bueno		Regular		Malo		TOTALES	
	Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%
TRONCALES	46,8	5,55	796,0	94,45	0,0	0,00	0,0	0,00	842,8	5,49
COMPONENTES DEL SUBSISTEMA VIAL			CONDICIONES DEL PAVIMENTO							
			Bueno		Regular		Malo		TOTALES	
	Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%	Km-carril	%
Malla Vial Principal y Complementaria			1.755,1	64,65	457,6	16,86	502,2	18,50	2.714,9	17,69
Malla vial Intermedia			418,2	10,27	1.320,2	32,43	2.332,4	57,30	4.070,8	26,52
Malla Vial Local			2.138,4	27,70	687,3	8,90	4.893,9	63,40	7.719,6	50,30
TOTAL SUBSISTEMA VIAL			4.311,7	29,72	2.465,1	16,99	7.728,5	53,28	14.505,3	94,51
TOTAL GENERAL	46,8	0,30	5.107,7	33,28	2.465,1	16,06	7.728,5	50,35	15.348,1	100,00

El estado de condición de las vías se estableció con el Índice de Condición del Pavimento (ICP)2, parámetro que permite calificar la condición superficial de la estructura del pavimento. Este Índice depende del Índice de Rugosidad Internacional (IRI) que determina la regularidad superficial del pavimento y del Índice de Fallas (IF) que fija el nivel de fallas superficiales que se presentan en el pavimento.

Fuente: Base de Datos del Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial - IDU - Diciembre de 2005, consultada en la página del IDU. http://www.idu.gov.co/web/guest/malla_inventario (consultada el 16 de abril de 2014)

Al finalizar el año 2005, la malla vial de la ciudad llego a 15.348 Kilómetros carril de los cuales el 94,51% (14.505,3 Km-carril) correspondían al Subsistema Vial y el 5,49% (842,8 Km-carril) al Subsistema de Transporte (Troncales Transmilenio). De la red de troncales, el 5,55% (46.8 Km-carril) se encontraba en construcción y el 94,45% restante (798,0 Km-carril) estaba en buen estado. En el Subsistema vial, la malla vial principal y complementaria continuó presentando el mayor porcentaje de buen estado, con un 64,65% (1.755,1 Km-carril) mientras que la malla vial local continuaba deteriorándose, alcanzando un 63,40% (4.893,9 Km-carril) de vías en mal estado.

Durante los dos años, previos a la adopción del PMM, la malla vial principal, mejoró su estado en 49 Km-carril, al pasar de 1.706.0 Km-carril en buen estado en el año 2004, a

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1.755,1 Km-carril en el año 2005. La malla vial intermedia, fue la que presentó el mayor incremento en deterioro al pasar de 1.235,0 Km-carril en el año 2004 a 2.332,4 Km-carril en el año 2005.

Posteriormente, con el POT de Bogotá²⁰, se establecieron cuatro Sistemas Generales de la Estructura Funcional y de Servicios de la ciudad y dentro de ellos se incluyó el Sistema de Movilidad, integrado por cuatro subsistemas²¹; así mismo, se jerarquizaron los cuatro Planes Maestros de la ciudad, como instrumentos de planeamiento de primer nivel, en el ordenamiento del territorio territorial, a la vez que se establecieron los requisitos que éstos deben cumplir, como mínimo²².

En éstos Planes Maestros, se incluyó el de Movilidad, adoptado posteriormente con el Dcto. Dtal. 319 de 2006, para un periodo de ejecución desde el año 2006 hasta el año 2020, distribuido en periodo de corto plazo (de 2006 a 2008), de mediano Plazo (de 2008 al año 2012) y largo plazo del año 2012 al 2020.

Para dar cumplimiento a los objetivos del PMM, en el año 2009, el Distrito Capital, expidió el Dcto. 309, que implementó el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) con el fin de articular los sistemas de transporte público para generar un servicio organizado, eficiente y sostenible, incluyendo el actual sistema de transporte público colectivo urbano, el Sistema Transmilenio y posteriormente, la Red Metro y el Tren de Cercanías, esta integración se debía dar en condiciones institucionales, operacionales y de control.

²⁰ Dcto. Dtal. 190 de 2004, Art. 18

²¹ Subsistemas de Movilidad: Vial, de Transporte, de Regulación y Control del Tráfico y Vial Peatonal

²² Dcto. Dtal. 190 de 2004 Art. 45. Establece que los planes maestros deben contener como mínimo: 1. La definición de políticas, objetivos, estrategias y metas de largo, mediano y corto plazo; 2. Las proyecciones de población; 3. La definición de los componentes y estructuras necesarias para la prestación del respectivo servicio; 4. La formulación de los proyectos y el cronograma de ejecución; 5. La definición de parámetros para la aplicación de los mecanismos de gestión para generar el suelo necesario para el desarrollo de los proyectos; 6. El análisis, evaluación y diseño de los aspectos financieros y económicos; 7. El análisis, evaluación y definición del impacto del plan en las condiciones sociales; 8. El análisis, evaluación y diseño de la estrategia ambiental y de reducción de vulnerabilidad; 9. Los mecanismos de seguimiento, evaluación y ajuste del Plan; 10. La cartografía de soporte; 11. El análisis y evaluación de riesgos y diseño de planes de prevención y contingencia.

2. NORMOGRAMA

La normatividad que rige la movilidad y el transporte, sus autoridades y los aspectos que tienen relación con ellos, como el Control Fiscal, Planeación; Plan de desarrollo; Autonomía Territorial; Presupuesto; Políticas públicas entre otros, se presenta en el Anexo 2

3. EVALUACIÓN DE LA FASE DE FORMULACIÓN

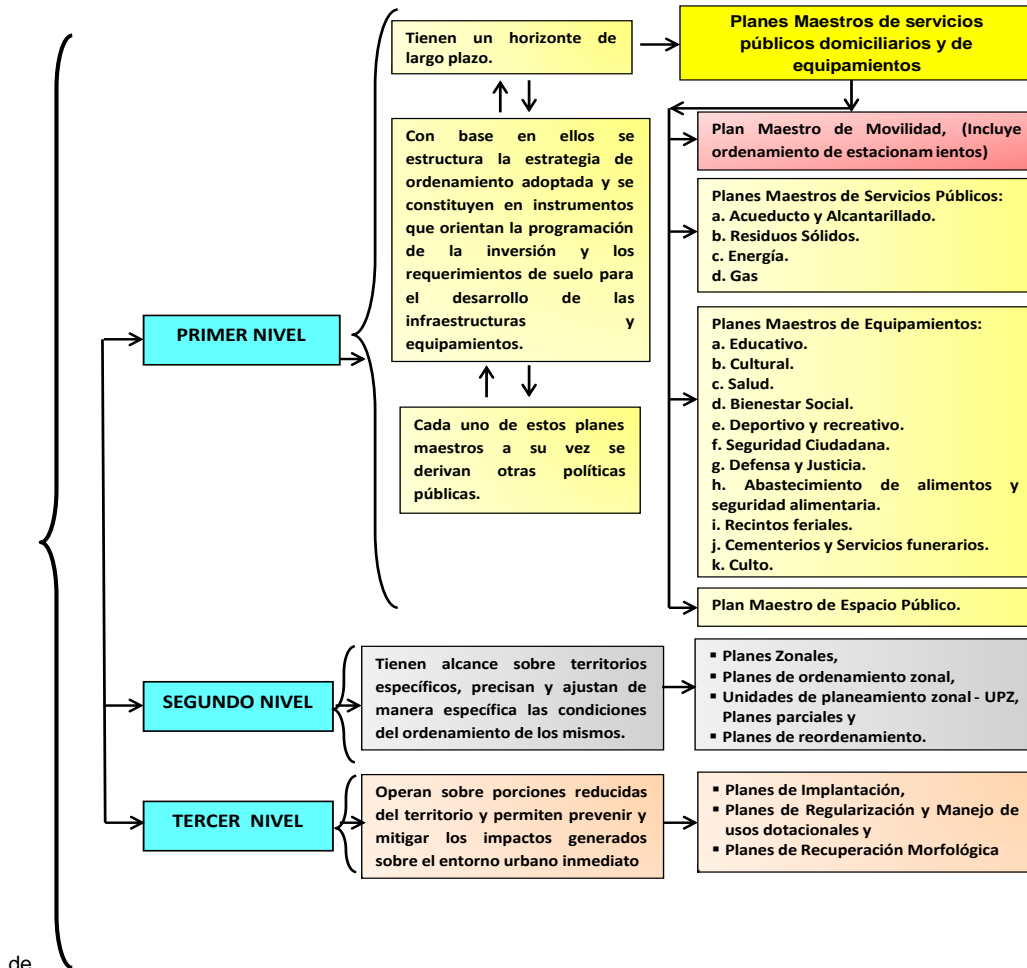
La evaluación de la política pública por parte del organismo de control debe responder a la secuencia lógica de los parámetros establecidos, a fin de determinar el cumplimiento e identificación de los problemas o necesidades; por cuanto los compromisos para su atención, ejecución de acciones y recursos, deberán asumir el propósito de mitigarlos o erradicarlos.

En este sentido, el objetivo de evaluar la etapa de formulación, corresponde básicamente en determinar la pertinencia y coherencia del diseño de la política pública con el diagnóstico y otros elementos que conforman esta fase, siendo el diagnóstico el marco de referencia.

Una vez analizada la estructura de la Movilidad para Bogotá D.C. se inicia desde el Plan de Ordenamiento Territorial, dentro de la Estructura Funcional y de Servicios de Bogotá, como uno de los cuatro Sistemas Generales que componen la estructura básica y definen su ordenamiento territorial abierto y articulado a la región Bogotá - Cundinamarca, que incluye, en el primer lugar el de Movilidad²³, esquematizada de la siguiente forma:

²³ Dcto Dtal. 190 de 2004, Art. 161

Gráfica 2
Jerarquización de los Instrumentos de Planeamiento de Bogotá, D.C. del POT



de
 Fuente: UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia e IEF - Instituto de Estudios Fiscales de España. Corredor Alfonso Gladys (Colombia), Antolín de la Cuesta Beatriz – Tutora (España). Investigación para optar el título de Magíster Internacional en Administración Financiera y Hacienda Pública. De acuerdo con el POT adoptado con el Decreto Distrital 190 de 2004. Artículo 44. En Red de Antiguos Alumnos de la Maestría Internacional en Administración Financiera y Hacienda Pública. Campus virtual del Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, España. campus.ief.es/.

Para realizar la evaluación de la Fase de Formulación de Movilidad (Transporte Masivo) la Contraloría de Bogotá, analizó los siguientes aspectos:

3.1 DIAGNÓSTICO DE MOVILIDAD

Este organismo de Control Fiscal solicitó²⁴ y recibió²⁵ información a las entidades que participan directamente en el Sector de Movilidad, y se realizaron visitas

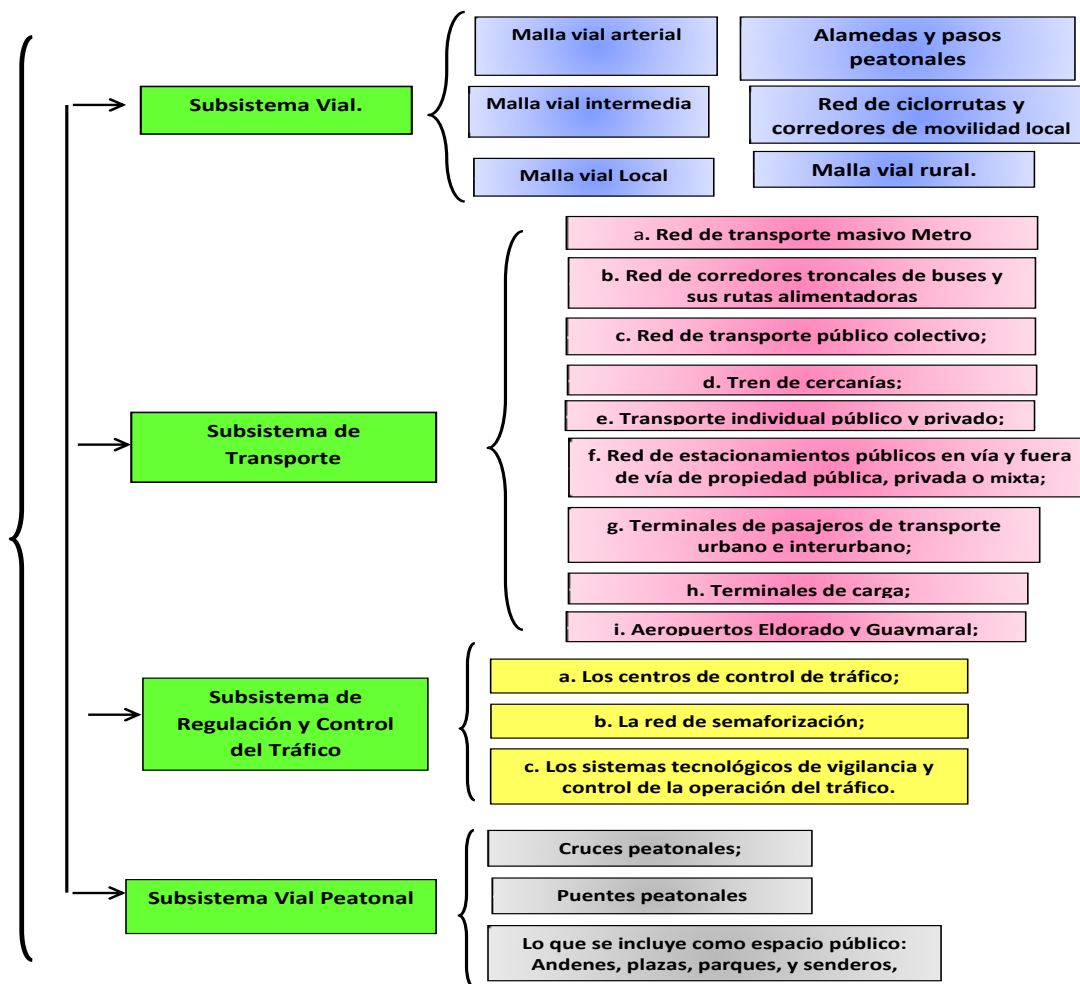
²⁴ La Contraloría de Bogotá, solicitó información con los oficios: SDP radicado 1-2014-11862; SDM 34264-2014; 2-2014-06396 del 30 de abril de 2014, radicado en el IDU con el No. 20145280651782 el 5 de mayo de 2014; radicado Contraloría 2-2014-06395 del 30 de abril de 2014, con radicado UAERMV 201401160-07198 del 5 de mayo de 2014; Of radicado Contraloría 2-2014-09772 del 25 de Junio de 2014 a TM S.A.; Of radicado Contraloría 2-2014-10549 del 9 de julio de 2014 a TM S.A.; Radicado Contraloría 2-1014-12081 del 4 de agosto de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

administrativas fiscales a la SDM, IDU, TM y a la AUAERMV, dando como resultado lo siguiente:

En Bogotá, la Política Pública de Movilidad no ha sido adoptada mediante acto Administrativo, lo que permite inferir en primera instancia, que se carece de una Política Pública institucionalmente establecida; sin embargo se cuenta con instrumentos de planeación como el Plan de Ordenamiento Territorial- POT, que incluye en su estructura funcional, el Sistema de Movilidad, estructurado así:

Gráfica 3
Componente del Sistema de Movilidad de Bogotá, D.C.



Fuente: UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia e IEF - Instituto de Estudios Fiscales de España. Corredor de Alfonso Gladys (Colombia), Antolín de la Cuesta Beatriz – Tutora (España). Investigación para optar el título de

²⁵ La Contraloría de Bogotá, recibió respuesta de la solicitud de información con los oficios: VTSD-2014-0852 radicación SDP 2-2014-11459 del 19 de marzo de 2014, radicado en la Contraloría de Bogotá 1-2014-06094 del 20 de marzo de 2014; SDM-DTI-37415-2014 radicado en la Contraloría de Bogotá el 28 de marzo de 2014, con el No. 1-2014-7239; UAERMV ref.: 227-OAP-0150 radicado UAEMMV 201401160-07198 del 8 de mayo, radicado en la Contraloría de Bogotá 1-2014-11636 el 12 de mayo de 2014; SDM-OAP-60690-14 del 16 de mayo de 2014, radicado en la Contraloría de Bogotá el 19 de mayo de 2014 a la 1:59 PM; IDU OAP 20141150639891, del 27 de junio de 2014, radicado en la Contraloría de Bogotá 1-2014-15540 el 1 de julio de 2014; Radicado TM 2014EE12811 del 8 de julio de 2014, radicado Contraloría 1-2014-16271 del 10 de julio de 2014 .

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Magíster Internacional en Administración Financiera y Hacienda Pública. Soportado en el POT Dcto. Dtal. 190 de 2004. Artículo 164. En Red de Antiguos Alumnos de la Maestría Internacional en Administración Financiera y Hacienda Pública. Campus virtual del Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, España. campus.ief.es/.

Desde el punto de vista institucional 2004-2008

-No está concebido legal y funcionalmente un sector administrativo de la movilidad, la distribución de competencias de las entidades no es clara, presenta deficiencias en temas de coordinación y articulación institucional y no responde a la integralidad de los procesos que se pretenden implementar.

-Las acciones planteadas frente a la movilidad se ven afectada por las autonomías y manejos de coyuntura de las entidades vinculadas a los procesos del Sistema de Movilidad (Secretaria de Tránsito y Transporte, Instituto de Desarrollo Urbano, Transmilenio, Secretaria de Obras Públicas y otros).

-Los sistemas de información son parciales de acuerdo con las necesidades de cada entidad y no se encuentran estructurados como una unidad dentro de un sistema.

-Las normas existentes son dispersas, parciales y desarticuladas sistemáticamente.

-Incipiente capacidad institucional del nivel local para apoyar o gestionar procesos y efectuar control a los mismos.

Desde el punto de vista de la infraestructura

-La expansión no controlada y desordenada de las ciudades, generan deterioro urbano y desvalorización inmobiliaria en los corredores de mayor concentración de rutas.

-La malla vial de la ciudad no es adecuada, es escasa y en algunos casos subutilizada, situaciones que inciden en inseguridad vial y deficiente capacidad de transporte.

-El deterioro progresivo de la red vial producto de la escasez de recursos para su mantenimiento, hecho que posibilita daños irreversibles y utilización de recursos más elevados que los requeridos en un plan de mantenimiento vial adecuado.

-La construcción de nueva infraestructura genera costos de inversión altos que sumados a la falta de planificación, son insostenible en el largo plazo.

-La mayor parte de los recursos se destinan a la infraestructura del transporte particular y el taxi pese a que la distribución modal favorece al transporte público.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

-El uso de la escasa infraestructura vial en horas pico donde la demanda supera la oferta disponible genera congestión.

Desde el punto de vista de la operación

-Bajas velocidades registradas en los corredores viales de la ciudad, que se han traducido en mayores tiempos de desplazamiento de los ciudadanos, ocasionando niveles de congestión elevados y altos costos de operación vehicular (SITP Diseño conceptual del sistema integrado de recaudo, control e información y servicio al usuario SIRCI, Julio de 2009).

- Desorden del transporte público.

-Existencia de un mayor número de vehículos ofrecido en comparación con lo efectivamente demandado.

- Las principales ciudades presentan edades promedio del parque automotor entre los 10 y 18 años hecho que evidencia la obsolescencia del mismo. En otras ciudades como, Sao Paulo y Santiago de Chile la edad promedio del parque automotor oscila entre 3,5 y 4 años.

-Se estima que entre el 70% y el 90% de las rutas de las principales ciudades pasan por el centro generando una alta concentración en estas zonas.

-En general se aplica la estructura de remuneración a los conductores en función del número de pasajeros recogidos, situación que incentiva la guerra del centavo y posibilita la inseguridad en la operación.

- La mayoría de las empresas de transporte son intermediarias entre las autoridades, que les otorgan los derechos de operación, y un gran número de pequeños propietarios que invierten en el negocio del transporte público, pero que no cuentan con una capacitación y visión empresarial adecuada.

-En aras de mejorar la rentabilidad y ante los altos costos de operación y mantenimiento, se reducen los costos laborales, descuidando las prácticas de mantenimiento y reposición del equipo y presionando incrementos de las tarifas.

- El bienestar del usuario queda relegado.

- La ausencia de un sistema de transporte eficiente que permita desestimular el uso de vehículos particulares.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

-Las ciudades no cuentan con sistemas de transporte público eficientes, razón por la cual el ambiente de las ciudades recibe cargas contaminantes nocivas.

-Carencia de un sistema de control del tráfico acorde a las necesidades de la ciudad.

- Falta de cultura ciudadana.

-Accidentalidad: En 1999, el porcentaje promedio de accidentes con participación de vehículos de transporte público fue cercano al 40%, una cifra de por sí alta teniendo en cuenta que la accidentalidad en Colombia es elevada frente a otros países y constituye la segunda causa de muerte violenta en el país. Se estima que estos vehículos generan 2.5 veces más accidentes por vehículo-kilómetro que los automóviles particulares.

Desde el marco de sus responsabilidades **Transmilenio S.A.** comunicó a la Contraloría de Bogotá, en reiteradas ocasiones la inexistencia de un diagnóstico de la política, solamente *“Adelanta un Diagnóstico Institucional para formular su plan estratégico, pero no es un instrumento de política Pública de Movilidad”*²⁶.

Luego de haber determinado la inexistencia de un diagnóstico de Política Pública de Movilidad, se logró determinar que algunos estudios realizados en Bogotá, le apuntan a la temática, por lo tanto merecen ser puntualizados que se sintetizan a continuación.

✓ Con antelación a la creación del Plan Maestro de Movilidad, en 1986, la Firma Hidrotec, contratada por el antiguo Instituto Nacional de Transporte INTRA, realizó un “Estudio Técnico de Origen Destino en el Transporte público colectivo Urbano en la ciudad de Bogotá” mediante Encuesta de Hogares.

✓ En 1996, JICA²⁷ desarrolló el Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fe de Bogotá, en el que se recolectó datos, realizó investigaciones de transporte y tráfico, e identificó problemas de transporte y las principales estrategias de desarrollo para la ciudad en transporte público, privado y manejo del tráfico.

El documento detalla que para el Plan Maestro de Movilidad se recomienda un total de 67 proyectos, entre otros son:

- Proyectos de Desarrollo del sistema de Buses troncales
- Proyectos de Desarrollo del sistema de Buses expresos
- Proyectos de Desarrollo del Sistema Ferroviario

²⁶ Memorando 2014 EE 18777 o 1 del 29 de septiembre de 2014.

²⁷ Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) Santa Fé de Bogotá, La República de Colombia. “Plan Maestro de Transporte Urbano para Santa Fe de Bogotá en la República de Colombia”. Informe Final, diciembre de 1996, Chodai Co., Ltda. En Asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltda.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Proyectos de mejoras de las Vías Existentes
- Proyectos de Construcción de Nuevas Vías
- Proyectos de Construcción de Vías Expresas Urbanas
- Proyectos de Desarrollo de Manejo del Tráfico

De acuerdo a lo planteado, la inversión total del Plan Maestro está calculado en US\$9.239 millones.

Una de las actividades realizadas por JICA fue la encuesta domiciliaria de movilidad, que se convirtió en la base de estudios posteriores, el estudio identificó entre otros, aspectos de la situación del transporte, los usos de la tierra, las características del tráfico, el sistema vial, el componente propositivo de proyectos que conforman el Plan Maestro de Transporte, para finalmente establecer las principales estrategias de desarrollo para la ciudad en el transporte público y privado, desarrollo institucional y manejo de tráfico.

Es así como la Agencia dio otra recomendación, desde la óptica de las reformas institucionales, por cuanto para obtener los recursos, es necesario crear un sistema de ingresos objetivo que invierta exclusivamente en el desarrollo de la infraestructura del transporte urbano.

Al carecer Bogotá de una institución de coordinación relacionada con el transporte de Bogotá y sus ciudades contiguas, determinó que era necesario crear una organización como la Comisión del Transporte Metropolitano de Bogotá, en donde estén representados las instituciones públicas y privadas.

Adicionalmente recomendaron otros estudios de corto y mediano plazo, para el desarrollo de vías y de transporte público como son:

- Instalaciones de Estacionamiento
- Proyecto de Buses troncales
- Proyectos de Terminal Principal
- Terminal de camiones
- Mejora de Intercambio separado de Nivel
- Proyecto de construcción de la ruta Cundinamarca
- Proyecto de construcción de la vía de Cali
- Proyecto de Construcción de la Vía Expresa Urbana (total de 65KM).

Revela el estudio que algunos de los problemas más graves del transporte en Bogotá radican en la congestión del tráfico, el bajo nivel del servicio de transporte público y problemas asociados a la interacción entre los niveles de población en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

aumento, la urbanización cuya tendencia es cada vez mayor²⁸, problemáticas generalizadas a la totalidad de la población.

Otro de los estudios realizados plantearon la definición de la estructura organizacional, para el sistema “Solo Bus” por *“la firma consultora Transvial–GS Ingeniería en agosto de 1998 a solicitud de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Fe de Bogotá, para proveer un esquema organizacional para la operación de las troncales Caracas y Av. Medellín en el sistema Solo bus (...)”*²⁹.

✓ En el documento CONPES 2999 del 28 de abril de 1998 contempló el “*Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para la ciudad de Santa Fe de Bogotá*”³⁰, y en los antecedentes indicó que la Administración Distrital debería tomar los principales resultados del estudio de JICA para integrarlos y actualizarlos en el “*Plan Vial de Transporte y Manejo de Tráfico – Corto plazo año 2006*”, culminado en septiembre de 1997. Para desarrollar el componente de transporte masivo que hace parte de este Plan Maestro, el Distrito y la Nación acordaron desarrollar un estudio específico.

✓ En 1999, la STT contrató con la Firma Steer Davis el denominado “*Proyecto de Transporte Urbano para Santa Fe de Bogotá*” cuyo objetivo principal fue estimar la demanda que captará en el futuro el sistema Transmilenio, basado principalmente en toma de información en los medios de transporte público colectivo.

✓ En 1999, la Firma Cal & Mayor desarrolló un estudio orientado a la actualización de la demanda del sistema Integrado de Transporte Público Colectivo de Santa Fe de Bogotá. El estudio subdividió a Bogotá en 217 zonas internas y 6 zonas externas.

✓ En 2001, la Firma Modelística para el DAPD, desarrolló el Estudio denominado “*Generación, modelación y simulación del comportamiento de escenarios de desarrollo urbano, construidos a partir de las definiciones estratégicas y de los proyectos viales, urbanísticos y de transporte, incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial para los diferentes horizontes del mismo*”. El estudio continuó con la misma zonificación de 223 zonas.

✓ En 2003, se desarrolló una asistencia técnica a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá para la reorganización del sistema de transporte público colectivo. El estudio subdividió a Bogotá en 637 zonas y realizó 97.448 entrevistas en el vehículo de Transporte Público Colectivo.

²⁸ Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) Santa Fé de Bogotá, La República de Colombia. “Plan Maestro de Transporte Urbano para Santa Fe de Bogotá en la República de Colombia”. Informe Final, diciembre de 1996, Chodai Co., Ltd. En Asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltda. Pág. 447.

²⁹ www.movilidadbogota.gov.co Transporte Público – V8 Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C., que incluye ordenamiento de Estacionamientos, pág. 8-8

³⁰ www.notinet.com.co Documento CONPES 2999 del 28 de abril de 1998 “Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para la ciudad de Santa Fe de Bogotá”. Departamento Nacional de Planeación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

✓ En el Documento CONPES 3677 de 2010 se describen los avances de la Política Nacional de Transporte Urbano, con relación a las intervenciones que ha venido apoyando la Nación en el Distrito Capital, presenta un diagnóstico de las condiciones actuales y evolución reciente de la movilidad en la Región Capital, y señala los retos de los sistemas de movilidad de la zona en términos de un desarrollo urbano sostenible. En este contexto, se define el Programa Integral de Movilidad de la Región Capital, el cual integra un conjunto de políticas, programas y proyectos del Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca.

Bajo este marco de política pública, la Nación ha apoyado la implantación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) para las grandes ciudades del país, así como también la realización de estudios de movilidad e implementación de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP).

El concepto del SITM para Bogotá Distrito Capital fue definido con anterioridad al PNTU (El Programa Nacional de Transporte Urbano, que hace parte de una estrategia de política pública que viene siendo adelantada por el Gobierno Nacional para contribuir a mejorar los sistemas de transporte público urbano).

✓ El documento CONPES 2999 *“Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para la Ciudad de Santa Fe de Bogotá”* de abril de 1998, definió el SITM de Bogotá con una red de Metro y un componente flexible de líneas troncales de buses de alta capacidad.

✓ El alcance del anterior estudio incluyó el diseño conceptual del SITM, el pre-diseño de la Primera Línea del Metro – PLM, así como la evaluación técnica, económica, de impacto espacial, ambiental y financiero³¹. Forma parte del documento entre otros, la construcción de 29.3 km de la PLM por US\$ 3.041 millones y el mejoramiento del transporte e infraestructura urbana –Componente Flexible – (29.1 km de troncales, 8 terminales de bus y 4 puntos de alimentación), necesarios para su integración con el sistema de transporte público por US\$ 236 millones.

✓ Con el documento CONPES 3093 *“Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para la Ciudad de Santa Fé de Bogotá - Seguimiento”* de noviembre 15 de 2000, se formuló Transmilenio, como un sistema de transporte masivo en buses que integra corredores troncales y servicios de alimentación. Las troncales utilizan carriles exclusivos para circulación de buses, estaciones con prepago y acceso a nivel, sistemas avanzados de recaudo y control centralizado y una imagen distintiva. Los servicios de alimentación cubren vías locales y se integran en estaciones terminales (denominadas portales) y puntos de integración intermedios. Las

³¹ www.notinet.com.co Documento CONPES 2999 del 28 de abril de 1998 “Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para la ciudad de Santa Fe de Bogotá”. Departamento Nacional de Planeación, págs. 1, 2.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

características de Transmilenio corresponden a las de un Sistema de Transporte Masivo en Buses –BRT de alto nivel y es así como se crea la Empresa que hoy tiene como una de sus principales funciones la del manejo de los articulados.

✓ Indica de otro lado el CONPES 3093 que la gestión, planificación, regulación y control del Sistema de Transporte Público Masivo Urbano de Pasajeros le corresponde a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio –TRANSMILENIO S.A. Por su parte, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, es el responsable de la construcción, mantenimiento y mejora de la infraestructura del Sistema Transmilenio. Es importante reseñar que mediante las disposiciones establecidas en este CONPES, se delimitan los Agentes del Sistema, relacionados con el SPUTMP- Sistema Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, que en otros términos obedecen a los Actores que desarrollan la implementación y/o realizan la ejecución de una política pública sobre el tema de la movilidad en el Distrito Capital, como serian:

- 1) Transmilenio S.A: Planeación, Control y Gestión
- 2) Operadores Troncales
- 3) Operadores de los Servicios Alimentadores
- 4) Operador del Recaudo
- 5) Administrador de los Recursos del Sistema.

Desde hace más de una década se habían identificado los factores relacionados con la baja eficiencia y nivel de servicio del sistema de transporte público en el Distrito, particularmente del transporte colectivo. El diagnóstico de la problemática sectorial se había venido consolidando en diversos estudios, planes y diseños que se empezaron a desarrollar a mediados de la década de los noventa(Los principales estudios que permitieron diagnosticar y planificar estratégicamente el sector y que se encuentran vigentes fueron: “Proyecto de Transporte Urbano para Santa Fe de Bogotá - Diseño Técnico Operacional del Sistema Transmilenio” - 2000; “Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá” - 2006; y “Diseño Técnico, Legal y Financiero del Sistema Integrado de Transporte Público para la Ciudad de Bogotá D.C.” - 2008).

Los principales estudios que permitieron diagnosticar y planificar estratégicamente el sector y que se encuentran vigentes fueron: “Proyecto de Transporte Urbano para Santa Fe de Bogotá - Diseño Técnico Operacional del Sistema TransMilenio” - 2000; “Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá” - 2006; y “Diseño Técnico, Legal y Financiero del Sistema Integrado de Transporte Público para la Ciudad de Bogotá D.C.” - 2008.

Diagnóstico del Plan Maestro de Movilidad

Existen diversos documentos de carácter diagnóstico y normativo que fueron soporte para la elaboración del Plan Maestro de Movilidad y que contemplan

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

elementos que apuntan a identificar situaciones problemas que conllevan a la estructuración de un diagnóstico que hace parte de los documentos contentivos del Plan Maestro y el documento ejecutivo del mismo, el cual es considerado por la Secretaria de Movilidad como el documento técnico consolidado de soporte para el PMM³².

El PMM de Bogotá, cuenta con un diagnóstico, que lo integran 18 capítulos, en los cuales se desarrolla cada uno de los aspectos contemplados en el mismo, así: 1. Marco de Referencia; 2. Movilidad y Desarrollo Sostenible; 3. Componente Legal; 4. Componente Institucional; 5. Contexto Urbano Regional; 6. Caracterización Socioeconómica de Bogotá y la Región; 7. Infraestructura Vial; 8. Transporte Público; 9. Transporte No Motorizado; 10. Plan de Ordenamiento Estacionamientos; 11. Plan de Intercambiadores Modales; 12. Plan de Ordenamiento Logístico; 13. Logística de Movilidad; 14. Plan de Seguridad Vial; 15. Componente Ambiental; 16. Finanzas Públicas; 17. Evaluación Estratégica; 18. Enfoque por Proceso. También se incorporó el Documento del Plan junto con el proyecto de decreto de adopción del PMM

Este diagnóstico tiene como marco de referencia: La CP; la Ley 872 de 2003 y el Enfoque por Procesos; los Documentos CONPES de Política de Desarrollo y Transporte, Regional y Urbano; El POT; el PDD “Bogotá sin Indiferencia”; la participación ciudadana; los lineamientos del PMM del DAPD; y los conceptos de Movilidad y Desarrollo Sostenible.

Igualmente, en el documento diagnóstico se hace referencia que el DAPD, elaboró un documento con los 54 lineamientos del PMM, los cuales se agruparon en 8 categorías, así: Aspectos Metodológicos; Tema Regional; Tema Competitividad y Productividad; Tema Medio Ambiente; Tema Urbanístico y de Transporte; Tema Social, Cultural y Comunitario; Tema Económico y Financiero; Tema Institucional y de Gobernabilidad.

En lo pertinente al documento Diagnóstico del Plan Maestro de Movilidad *“La empresa Transmilenio S.A. señala que teniendo en cuenta las competencias de cada una de las entidades que conforman el Sector de Movilidad, fue la Secretaría de Tránsito y Transporte ahora Secretaría Distrital de movilidad la entidad que contrató a la firma Cal y Duarte Guterman y Cía. Ltda. Para que desarrollara la consultoría que tenía por objeto la formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. que incluye ordenamiento de estacionamientos”*³³.

Mediante el Dcto. Dtal. 469 del 23 de diciembre de 2003, en el artículo 126 contempla uno de los componentes es el Sistema de Movilidad, integrado por el Subsistema Vial que contiene el componente de malla vial local. Por medio del decreto 190 de 2004, se compilaron *“las normas de los Decretos Distritales 619 de 2000 y*

³² Acta de visita de 16 de septiembre de 2014 entre Contraloría de Bogotá y Secretaria de Movilidad.

³³ Memorando 2014 EE 18777 o 1 del 29 de septiembre de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C. (...), en el artículo 10 “Se orienta a mejorar la productividad de la ciudad y la región mediante acciones coordinadas sobre los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico con el fin de garantizar proyectos eficientes, seguros y económicos, que tiendan a la generación de un sistema de transporte de pasajeros urbano regional integrado y a la organización de la operación del transporte de carga para mejorar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales (...), y en el artículo 165, numeral 4. “La malla vial local. Está conformada por los tramos viales cuya principal función es la de permitir la accesibilidad a las unidades de vivienda”.

Para Bogotá Distrito Capital, se formuló el Plan Maestro Movilidad – PMM que incluye el ordenamiento de estacionamientos, adoptado por Decreto 319 de 2006, es por ello que para el análisis de la Política Pública de Movilidad se estableció dicho plan como eje central.

En el documento Infraestructura vial – V8 Formulación PMM, se establecen los componentes del subsistema vial:

- Malla vial arterial.
- Malla vial intermedia.
- Malla vial local.
- Alamedas y pasos peatonales.
- Red de Ciclorrutas y corredores de movilidad local
- Malla vial rural.

El Subsistema Vial está constituido por cuatro (4) mallas jerarquizadas y relacionadas funcionalmente por las intersecciones generadas por las mismas:

- Una Malla Vial Arterial Principal, que es el soporte de la movilidad y accesibilidad metropolitana y regional.
- Una Malla Vial Arterial Complementaria, que articula operacionalmente los subsistemas de la Malla Vial Arterial Principal, facilita la movilidad de mediana y larga distancia como articulación a escala urbana.
- Una Malla Vial Intermedia, constituida por una serie de tramos viales que conectan la retícula que conforman las Mallas Arterial Principal y Complementaria sirviendo como alternativa de circulación a éstas. Permite el acceso y fluidez de la ciudad a escala zonal.
- Una malla Vial Local, que establece el acceso a las unidades de vivienda³⁴.

Poco después de la expedición del PMM, se realiza la reforma administrativa que

³⁴ www.movilidadbogota.gov.co Infraestructura Vial -V8 Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá, D.C., que incluye ordenamiento de estacionamientos, pág. 7-3, 7-4.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

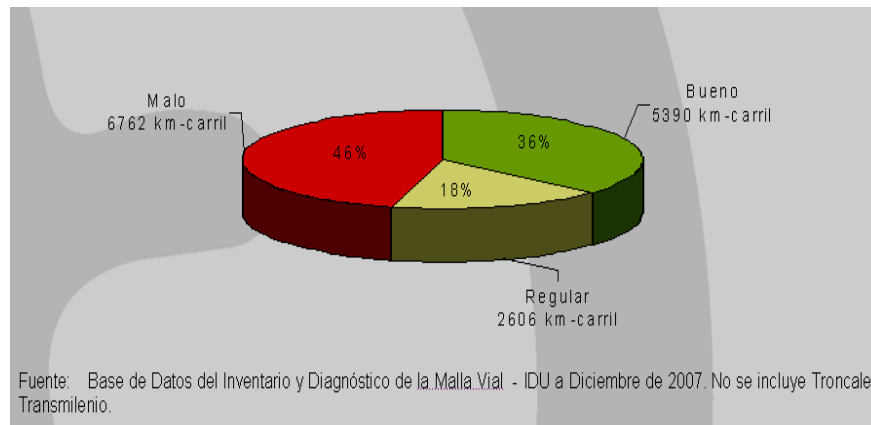
crea la Secretaría Distrital de Movilidad y transforma la Secretaría de Obras Públicas en Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAERMV, mediante el acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006.

Son muchas las problemáticas asociadas al sistema de transporte en el Distrito Capital, es por ello que para la UAERMV se le asignó como objeto *“programar y ejecutar las obras necesarias para garantizar rehabilitación y el mantenimiento periódico de la malla vial local; así como la atención inmediata de todo el subsistema de la malla vial cuando se presenten situaciones imprevistas que dificulten la movilidad en el Distrito Capital”*³⁵, con las siguientes funciones:

*“Programar y ejecutar los planes y proyectos de rehabilitación y mantenimiento de la malla vial local
Suministrar la información para mantener actualizado el Sistema de Gestión de la Malla Vial del Distrito Capital, con toda la información de las acciones que se ejecuten.
Programar y ejecutar las acciones de mantenimiento y aquellas que sean necesarias para atender las situaciones imprevistas que dificulten la movilidad en la red vial de la ciudad (...)”*³⁶

El diagnóstico de la malla vial da cuenta del estado de las vías según los registros de la Base de Datos del Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial - IDU Diciembre de 2007, el 46% de la malla vial se encontraba en mal estado, el 18% regular, y 36% en buen estado, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 4
Estado de la Malla vial de Bogotá D. C., correspondiente al Subsistema Vial a Diciembre de 2007



Sobre la mala vial local, el 56% se encontraba el mal estado; en regular estado el 12% y en buen estado el 32%. La malla vial intermedia, el 44% se encontraba en mal estado, en estado regular el 34%, y en buen estado el 26%.

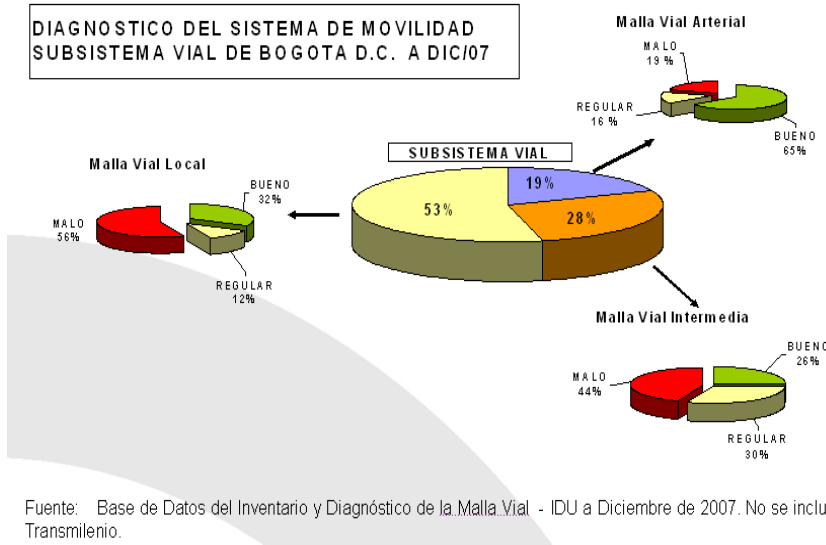
Por otro lado, el 19% de la malla vial arterial se encontraba en mal estado, el 16%

³⁵ www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp. Acuerdo 257 de 2006, artículo 109
³⁶ www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp. Acuerdo 257 de 2006, artículo 109

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

regular, y el 65% en buen estado.

Gráfica 5
Diagnóstico del Sistema de Movilidad – Subsistema Vial de Bogotá D.C. a Dic de 2007



La UAERMV inscribió e inició la ejecución del proyecto “*Recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial*”, en la vigencia 2007.

3.2. PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS

Se identificaron 35 problemáticas relacionadas con el tema de la movilidad que afectan la ciudad que fueron compendiadas de la lectura de los documentos³⁷ así:

Cuadro 3
Problemas en Movilidad

EN MATERIA DE:	PROBLEMAS
Desarrollo de la región Bogotá - Cundinamarca	• De ordenamiento territorial,
	• Concentración de la población en la ciudad capital
	• Limitadas ventajas competitivas dinámicas para aprovechar las oportunidades de la globalización
	• Amenazas en la seguridad alimentaria y la convivencia pacífica
Planeación Integral del territorio	• Debilidades en los procesos de innovación y capital humano para incrementar la productividad.
	• Crecimiento desordenado de la ciudad
	• Oferta de bienes y servicios localizados en diferentes sitios, y el desplazamiento de bienes y personas. Esto conlleva a requerimiento de sistemas de transporte y de usos del suelo
	• Deficiencias en la planeación espacial de las actividades urbanas traen consecuencias inmediatas sobre la movilidad.
	• El transporte no ha sido visto como una parte integral del proceso de planeación urbana y se ha considerado en forma aislado, lo cual no debe ser
	• El sistema de movilidad además de servir una zona, afecta su desarrollo.
	• La planeación del transporte no ha sido considerada en forma articulada a la planeación del uso de la tierra y desde luego a la planeación integral urbana.
• Existe descoordinación de objetivos entre el desarrollo vial y del transporte y el desarrollo físico-espacial	
• Ausencia de planeación del tamaño del parque automotor de la ciudad.	

³⁷ En los Capítulos : 01, Marco de referencia; 02 Movilidad y Desarrollo Sostenible; 19 Documento Ejecutivo, entre otros

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

EN MATERIA DE:	PROBLEMAS
	<p>No se ha fijado un límite al crecimiento del parque automotor de manera que exista una concordancia entre éste y la capacidad real física y ambiental de la malla vial de la ciudad construida y planificada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El incremento del flujo vehicular no ha sido acompañado por la ampliación adecuada de la red vial distrital.
Transporte Público Urbano de Pasajeros	<p>El deterioro de los servicios de transporte público urbano se refleja Principalmente en: Los equipos, la infraestructura, la definición y operación de los servicios y sus externalidades negativas</p> <p>Equipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sobreoferta: El mayor número de vehículos ofrecido en comparación con lo efectivamente demandado es una constante. Se estima que en promedio un 40% del parque automotor existente no se requiere. La constante es un incremento en el tamaño de la flota de servicio público, caracterizado por la introducción de vehículos de menor capacidad para servir las mismas rutas. Esto revierte en una mayor ocupación de espacio vial por pasajero, menor velocidad para ofrecer la misma capacidad y un mayor costo de capital en equipo por pasajero transportado. • Parque automotor obsoleto: Las principales ciudades presentan edades promedio del parque automotor entre los 10 y 18 años (ver Figura 1-1). El parque automotor de los países de la Unión Europea tiene una edad promedio de siete años y ciudades de países vecinos como Curitiba, Sao Paulo y Santiago de Chile tienen edades promedio de su parque automotor que oscilan entre 3,5 y 4 años. <p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deficiente y subutilizada: Parte importante de la malla vial de las ciudades no es apropiada o se encuentra en estado deficiente induciendo reducciones significativas de la seguridad vial, así como de la capacidad de transporte. • Insostenible: La construcción de nueva infraestructura como estrategia única para atacar el problema es insostenible en el largo plazo. Esta implica unos costos de inversión enormes frente a la capacidad de pago de los municipios. • Inequitativa: Aunque una buena proporción de los viajes en la ciudad se realiza a pie y la distribución modal de los viajes motorizados favorece ampliamente al transporte público, por el relativo bajo nivel de ingreso de la población, la mayor parte de los recursos se destinan a la infraestructura del transporte particular y el taxi.
Transporte Público Urbano de Pasajeros	<p>Definición de servicios y operación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concentración de rutas: Pese al amplio cubrimiento espacial de las rutas de transporte público, la consolidación de actividades en las ciudades induce a una concentración de rutas principalmente en los corredores que dan acceso al centro. Se estima que entre el 70% y el 90% de las rutas de las principales ciudades pasan por el centro. • Guerra del centavo: En la totalidad de ciudades del país se aplica la estructura de remuneración a los conductores en función del número de pasajeros recogidos. Este incentivo perverso para lograr mejores ingresos hace que con frecuencia los conductores sacrifiquen la seguridad de la operación. • Estructura empresarial inadecuada: La mayoría de las empresas de transporte público urbano, que deberían ser las responsables de la prestación del servicio, no son propietarias de los vehículos, ni operadoras reales de éstos. Por el contrario son intermediarias entre las autoridades, que les otorgan los derechos de operación, y un gran número de pequeños propietarios que carecen de capacitación y visión empresarial, pero que resultan ser los verdaderos inversionistas del negocio. Por tanto, las empresas no asumen ningún riesgo y su función no ofrece ningún beneficio tangible al usuario del servicio. Más aún, hay un estímulo claro por facilitar la entrada al mercado de propietarios de vehículos, a la vez que se crean barreras para la entrada de otras empresas y se generan comportamientos oligopólicos, reflejados en aspectos como el ejercicio sistemático de presión sobre las tarifas. • Tarifas ineficientes: Los operadores del transporten buscan mayor rentabilidad lo que ha conllevado a que para ello reduzcan costos laborales, descuido en el mantenimiento y reposición del equipo y presionando incrementos de las tarifas principalmente para los vehículos más viejos. <p>Externalidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accidentalidad: En 1999, el porcentaje promedio de accidentes con participación de vehículos de transporte público fue cercano al 40%, una cifra de por sí alta teniendo en cuenta que la accidentalidad en Colombia es elevada frente a otros países y constituye la segunda causa de muerte violenta en el país. Se estima que estos vehículos generan 2.5 veces más accidentes por vehículo-kilómetro que los automóviles particulares. • Deterioro urbano: Se ha presentado la expansión no controlada y desordenada de las ciudades, y desvalorización inmobiliaria en los corredores de mayor concentración de rutas. • Contaminación: La ciudad no cuenta con Sistema de Transporte Público eficientes, y el consumo energético debe ser inferior y de mejor calidad (los combustibles) para que el ambiente de la ciudad reciba cargas contaminantes menores a las actuales. • Deficiencia marcada en el cubrimiento de la demanda por el sistema de transporte público. Cerca del 19% de los pasajeros se transporta en el 80% del parque automotor - correspondiente a los vehículos particulares -, mientras que alrededor del 77% de los pasajeros utilizan el 17% del parque automotor, correspondiente en su mayoría al transporte público. En el transporte colectivo (buses) circulan en promedio 803 pasajeros/bus/día, en tanto que cada taxi transporta aproximadamente 11 pasajeros/día.
Transporte Individual	<p>En Bogotá, el índice de motorización, calculado por JICA en el año 1995 era de 88 vehículos / 1000 Habitantes y para el año 2008 se calculó que ha aumentado a 144 vehículos / 1000 habitantes, es decir que el número de automóviles creció más rápidamente que la población; situación que se ve reflejada en la congestión</p>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

EN MATERIA DE:	PROBLEMAS
	vehicular en las horas pico, asociado también a que la construcción de malla vial y el mantenimiento de la misma no va a la misma velocidad del incremento del parque automotor.
Contaminación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • La contaminación del Aire. La mayoría de la contaminación atmosférica es causada por fuentes móviles, (vehículos automotores). Esta contaminación causa problemas de salud a la población, los cuales redundan en baja productividad laboral, desestimula el turismo y reduce los niveles de competitividad general de la ciudad. En Bogotá, el transporte como fuente móvil de emisión, genera el 100% de las emisiones de CO y HC, el 82% del NOx y el 17% del SOx.³⁸ Las emisiones a partir de las fuentes móviles se relacionan con distintos factores tales como el crecimiento del parque automotor y sus características. • Aproximadamente el 88% del parque automotor corresponde a vehículos particulares; el 5.6%, a taxis; el 3%, a motocicletas y el 2.3%, a otro tipo de automotores de transporte público (buses, busetas y colectivos) • La importancia relativa de las fuentes móviles, en particular del uso del transporte privado en la contaminación del aire de la ciudad, se evidencia en los resultados de la jornada “Sin mi carro en Bogotá”, donde se registran descensos del 28% para la emisión de CO, 23% para PM y 9% para NO2. • El Ruido, por deficiencias del transporte, específicamente del tráfico automotor. • La contaminación del agua y de los suelos. Por la disposición y posterior filtración del gas de los exostos, carburantes y lubricantes sobre las calzadas. • Los desechos, de los subproductos del transporte como partes de vehículos fuera de uso, latas, llantas, etc. son abandonados de manera descuidada. • Los accidentes del tráfico automotor y de accidentes especiales de vehículos que transportan materiales de alto riesgo. • Las vibraciones producidas por vehículos pesados • Contaminación visual por inapropiada disposición o características físicas de la infraestructura.

Fuente: Elaboración propia sobre los Documentos del Diagnóstico del PMM

Aunque las problemáticas identificadas, en los documentos diagnóstico del PMM, no fueron claramente definidas, ni cuentan con la información suficiente y necesaria acerca de la población afectada (cuántos y dónde se ubican las personas o los hogares que se ven afectados por el problema -línea base), es decir, no se identifica el número exacto de afectados ni la descripción detallada de los mismos, por cuanto no solo afectan en forma directa a la comunidad sino también los recursos naturales como el agua, el suelo y la atmósfera.

En los documentos de la STT del mes de marzo de 2006, referentes al análisis de la información obtenida en la encuesta de movilidad realizada en el año 2005, referente a transporte, en el Módulo A, de la misma, se identifica el hogar encuestado, la entrevista por estrato, la población etc. y se hace un seguimiento al número de visitas realizadas durante el proceso de la encuesta. En el Módulo C, se identifican las características de los miembros del hogar y se obtuvo alguna otra información que pudo haber permitido contar con información para el diagnóstico y posterior formulación del PMM.

El PMM fue establecido para un período de ejecución de aproximadamente 14 años, distribuido así: Corto plazo, hasta el año 2008; mediano plazo, hasta el año 2012 y largo plazo hasta el año 2020 inclusive. Así mismo, se orientó a lograr un transporte urbano – regional integrado, eficiente y competitivo, en operación sobre una red jerarquizada y a regular el tráfico en función de los modos de transporte que la utilicen, incluido el ordenamiento de estacionamientos, para lo cual se establecieron 7 estrategias básicas.

³⁸ Plan de Gestión Ambiental Distrital 2001-2009

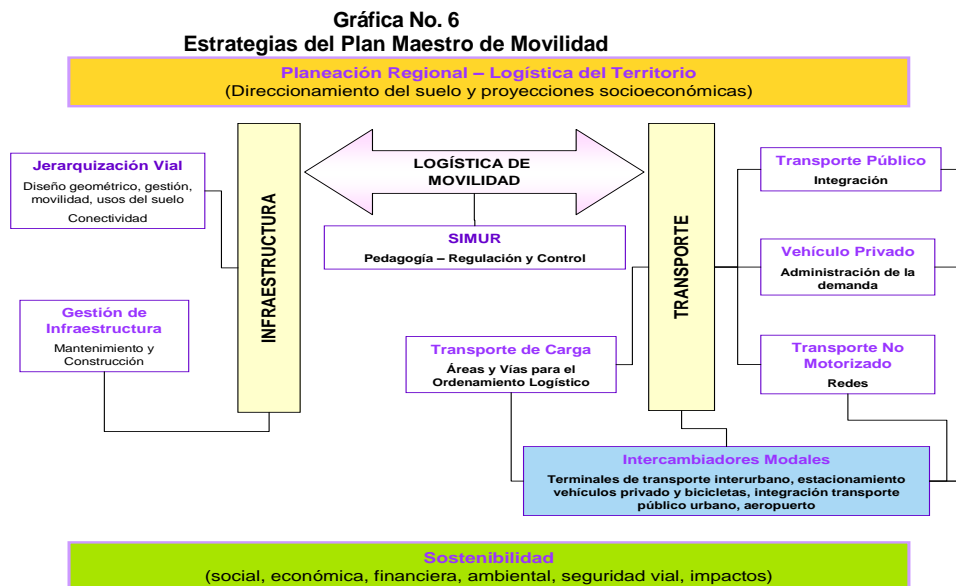
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Adicionalmente el PMM, incorporó su política, en 9 aspectos para el alcance del Plan, así:

Movilidad sostenible; Movilidad competitiva; La prioridad del peatón: El peatón debe tener el primer nivel de prevalencia dentro del sistema de movilidad; Transporte público eje estructurador; Racionalización del vehículo particular; Integración modal; Movilidad inteligente; Movilidad socialmente responsable: Los efectos negativos relacionados con la movilidad son costos sociales que deben ser asumidos por el actor causante; y Movilidad orientada a resultados.

El “Programa Integral de Movilidad de la Región Capital”³⁹, con sus proyectos, hace parte de las acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos en la movilidad a corto y mediano plazo, liderada por la Nación con el fin de optimizar los sistemas de transporte público urbano de la región capital.

El PMM define la implementación de estrategias enfocadas a diversos aspectos relevantes como: la planeación ciudad-región, apoyada en los subsistemas Vial (infraestructura), vial peatonal, y de transporte, con los intercambiadores modales, los subsistemas de regulación y control (logística de movilidad), con el fin de obtener una integración en los diferentes modos de transporte motorizado y no motorizado, orientado a la sostenibilidad social, económica, financiera, ambiental y de seguridad vial, como se muestra enseguida.



Fuente: Secretaría de Movilidad

³⁹ Includido en el Documento CONPES 3677 de 2010, el cual describe los avances de la Política Nacional de Transporte Urbano respecto a las intervenciones de la Nación ha realizado para apoyar al Distrito Capital y la evolución de la movilidad en la Región Capital; señala los retos de los sistemas de movilidad de la zona en términos de un desarrollo urbano sostenible.

En el PMM, se identifica el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) como un eje estructurante del Sistema de Movilidad en Bogotá, sin embargo el mismo fue creado con el Decreto 309 del 23 de julio de 2009.

En la Secretaria de Movilidad, en fichas EBI-D, en general se parte de considerar a toda la población del distrito capital como población afectada, en la medida en que todos son susceptibles de utilizar el transporte masivo en determinado momento.

Desde el punto de vista de Transmilenio al identificarse la temática de movilidad desde el plan maestro, es pertinente dilucidar que la información no es suficiente y necesaria acerca de la población afectada para identificar quienes, cuantos y donde se ubican las personas u hogares que se ven afectados por el problema, únicamente en cada proyecto de inversión identifican la población afectada.

Por lo anterior se precisa que en Transmilenio no hay coordinación ni articulación entre el desarrollo urbano con el transporte, en donde efectivamente pueda generar una reciprocidad de beneficios y, por tanto, los grandes proyectos de movilidad que no se articulan adecuadamente con la dinámica urbana, lo que se requiere es una óptima planeación integrada del transporte y uso de suelo en los corredores de transporte público.

En el caso de Transmilenio, para la ejecución del Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, se identificaron los siguientes proyectos:

Cuadro 4
Proyectos de Inversión a cargo de la Empresa Transmilenio S.A.

No. del proyecto	Nombre del proyecto
7223	Operación y Control del Sistema de transporte.
7251	Gestión de infraestructura del Transporte Público.
7225	Implementar un sistema de información gerencial.
7266	Capacitación del sistema Transmilenio.

Fuente: Datos tomados de las fichas EBI, Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*

Es así como únicamente se dilucida que en las Fichas de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI- D (documento único que incorpora la problemática de la población), se determinan los requisitos que hacen parte del proyecto, el grupo de población objetivo que tiene que ver con la problemática, pero en las fichas EBI señalan que el grupo etario de la población está sin definir, únicamente suministran el total de la población sin estratificar.

Los problemas relevantes de la infraestructura vial en la formulación del PMM - V8, son:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Falta de mantenimiento de la malla vial existente; no se evidencia la priorización del mantenimiento del recurso escaso existente frente a la construcción de nueva infraestructura.
- Inequidad en la evaluación y priorización en el mantenimiento de las vías; un ejemplo de ello son las condiciones de los corredores para el transporte público masivo versus los corredores para el transporte público colectivo.
- Malla vial deteriorada debido a los altos índices de congestión en las vías principales de la ciudad, en parte debido a la no internalización de todos los costos sociales y ambientales que implica el uso de un bien escaso como es la infraestructura vial existente. Esto se traduce en una demanda excesiva frente a las limitaciones de la oferta.
- No se utilizan instrumentos como la jerarquización vial para optimizar el uso de la infraestructura vial existente; esto conlleva inconsistencias entre los usos del suelo permitidos y la oferta vial actual con el consiguiente impacto sobre la congestión.
- Los diseños geométricos de las vías, en particular las obras más recientes de accesos a barrios, son inadecuados, presentan pendientes muy elevadas, pronunciadas curvas y problemas de drenaje. Adicionalmente estos problemas se acompañan de fallas en la estructura y de una escasa o deficiente señalización. Todo lo cual conlleva un alto potencial de accidentalidad por maniobras repentinas e improvisadas de los vehículos.⁴⁰

Frente al diagnóstico en el mismo PMM, se formularon algunas estrategias, encaminadas a atender la infraestructura vial existente y los recursos humanos y financieros disponibles para inversión en dicho sector.

Son muchas las problemáticas identificadas relacionadas con el mantenimiento de la infraestructura vial que dificultan la movilidad en la ciudad, debido al deterioro constante y desgaste o terminación de la vida útil de los pavimentos de las vías, problema detallado y reiterado en las fichas EBI- D del proyecto de inversión 408 *“Recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial”*

3.3. EL PMM Y LOS ASPECTOS LEGALES VIGENTES

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, encomendado a los particulares y se rige bajo los principios básicos del artículo 333 de la Constitución Política.

⁴⁰ www.movilidadbogota.gov.co Infraestructura vial -V8, pág.51 Formulación del Plan Maestro De Movilidad para Bogotá D.C., que Incluye Ordenamiento de Estacionamientos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los derechos constitucionales asociados a la Movilidad (fundamentales y colectivos), son el derecho a la vida como inviolable, la libre circulación por el territorio nacional de todo colombiano, teniendo en cuenta las limitaciones que establece la Ley, entre otros⁴¹. Con la Ley 86 de 1989, se dictaron “normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento” y la política como “sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros orientado a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano, con base en los siguientes principios:

1. *Desestimular la utilización superflua del automóvil particular.*
2. *Mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial actual mediante la regulación del tránsito; y*
3. *Promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público”⁴².*

De otra parte, la Ley 310 de 1996 modifica la Ley 86 de 1989 y establece en el artículo 1º.- “El área de influencia de un Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, estará comprendida por las áreas urbanas, suburbanas y por los municipios a los cuales el sistema sirve de interconexión directa o indirecta”, define la cofinanciación o participación de los aportes de capital, en dinero o en especie, de la nación y sus entidades descentralizadas por servicios en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, estableciendo los requisitos.

Así mismo, el Decreto 879 de 1998 contempla la obligación que tienen las administraciones municipales y distritales de formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial. Con el Decreto 170 de 2001 “Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros”, contempla como objeto y principios reglamentar la habilitación de las empresas de transporte público colectivo terrestre automotor de pasajeros del radio de acción metropolitano, distrital y/o municipal y la prestación por parte de éstas, de un servicio eficiente, seguro, oportuno y económico, bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores del transporte, como el de la libre competencia y el de la iniciativa privada.⁴³

Se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, de Carga, Especial y Automotor Mixto, por medio de los decretos 171 al 175 de 2001.

Desde el carácter Nacional y Distrital, han surgido importantes normas que le apuntan a la Movilidad, entre las que cobran especial relevancia, el Plan de Ordenamiento Territorial, la adopción del Plan Maestro de Movilidad (PMM)

⁴¹ COMPONENTE LEGAL – V8. FORMULACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD PARA BOGOTÁ D.C., QUE INCLUYE ORDENAMIENTO DE ESTACIONAMIENTOS, numeral 3.2.2., pág. 3

⁴² www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp. Ley 86 de 1989, artículo 1.

⁴³ www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp. Decreto 170 de 2001, artículo 1.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mediante Decreto 319 de 2006, convirtiéndose en un instrumento de planificación de la movilidad que se articula con la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región.

El PMM busca impulsar una política sectorial para Bogotá basada en una movilidad segura, equitativa, sostenible y competitiva, estableciendo como eje estructurador el sistema de transporte público. Así mismo, define como objetivo la integración modal de transporte para facilitar el acceso, la cobertura y la complementariedad del sistema de movilidad urbana, rural y regional.

Una de las principales estrategias del PMM consiste en la definición del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), adoptado mediante Decreto 309 de 2009.

El SITP surge de la necesidad de generar un sistema integrado de transporte, con los mejores elementos de cada uno de los esquemas de prestación del servicio, mejorando las condiciones de cobertura, accesibilidad, costo, seguridad, conectividad y beneficio social. Con el SITP se espera mejorar sustancialmente los niveles de servicio y de calidad del transporte público como estrategia para desestimular el uso del vehículo particular y mejorar la calidad de vida de los habitantes y visitantes de Bogotá.

Este sistema se encuentra identificado en el PMM, como eje estructurante del sistema de movilidad en Bogotá. Dentro de sus prioridades está la de consolidar un sistema integral unificado que facilite el intercambio modal mediante un proceso de enlace físico, operacional, tarifa virtual e institucional de todos los elementos que garantice al usuario un servicio con calidad, economía y eficiencia, buscando la articulación con los actuales sistemas de transporte público: colectivo, Transmilenio e individual, complementándola con las redes de intercambiadores modales, de estacionamientos, de peajes, y posteriormente la Red Metro y el Tren de Cercanías.

El transporte masivo - Transmilenio

Como parte de la estrategia del Distrito y la Nación para solucionar los problemas estructurales del sistema de transporte público de pasajeros en Bogotá, se desarrolló una iniciativa de transporte masivo denominada Transmilenio. En el Documento CONPES 3093 de 2000, se definieron las características del sistema y las condiciones de participación y financiación entre la Nación y el Distrito. El diseño conceptual incluía 388 Km de red troncal, correspondientes a 22 corredores viales de la ciudad, los cuales se subdividieron en cinco etapas a ser implementadas entre los años 1998 a 2016. Los elementos de infraestructura incluían vías y estaciones para servicios troncales, infraestructura para acceso peatonal a las estaciones, patios de operación, mantenimiento y estacionamiento y centro de control

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

centralizado. Bajo estos lineamientos, se han venido ejecutando a la fecha labores para la implantación de la infraestructura del Sistema Transmilenio.

Cuadro 5
Costos del Sistema Transmilenio previstos por el Distrito Capital

Troncal	Kms. proyectados CONPES*	Infraestructura USD** CONPES*	Kms. Construidos Transmilenio	Costo Total Kms. Construidos		Costo Km.	
				COP***	USD****	COP***	USD****
Calle 80	10,0	42,6	10,1	413.666	202,4	40.957	20,0
Caracas	21,0	68,0	19,9	517.025	252,9	25.981	12,7
Autopista Norte Jiménez	10,0	42,3	10,3	425.602	208,2	41.321	20,2
Jiménez	0,0	0,0	1,9	37.934	18,6	19.965	9,8
Etapas/Fase I 1998 - 2001	41,0	152,9	42,2	1.394.227	682	33.039	16,2
Américas	16,7	94,8	13,0	530.117	259,3	40.778	19,9
Avenida Suba	11,0	43,2	10,0	624.638	305,6	62.464	30,6
NQS	35,5	134,2	19,3	1.279.527	625,9	66.297	32,4
Etapas/Fase II 2001 - 2006	63,2	272,2	42,3	2.434.282	1.191	57.548	28,2
Calle 26	9,7	38,4	12,2	886.616	433,7	72.673	35,5
Carrera 10	13,0	50,3	7,7	607.797	297,3	79.451	38,6
Carrera 7	11,0	43,2	17,5	12.595	6,2	720	0,4
Etapas/Fase III 2006 - 2011	34	132	37,4	1.507.008	737,2	40.294	19,7
Total	137,9	557,0	121,9	5.335.517	2.610	43.770	21,4
% Kms construidos de Transmilenio			88,1%				
% con lo proyectado por el Conpes*			31,4%				

*Conpes 3093 noviembre 15 de 2000

**Millones de dolares americanos de 2000

***Millones de pesos colombianos de 2009

****Millones de dolares americanos - Tasa de cambio \$ 2,044,23 de 2009

Fuente: CONPES 3093 - Plan Marco de Transmilenio 2003

El Distrito cuenta con troncales para la operación de Transmilenio, con una longitud de 104.4 Kms., correspondiente a las fases I, II y III, esta última entro en operación el pasado 30 de junio de 2012.

Desde el inicio de operación de Transmilenio en el año 2000, la demanda movilizada con el Sistema ha evolucionado, presentando incrementos relacionados con la entrada de cada troncal por la incorporación de nueva infraestructura, y por la maduración propia de Sistema.⁴⁴

En lo correspondiente al transporte masivo – Primera Línea del Metro, (PLM), en el año 2008 y con el fin de dar cumplimiento a las políticas y objetivos establecidos en el POT y el PMM, así como para atender a las necesidades y las condiciones actuales de movilidad de la ciudad, la Administración Distrital en noviembre de 2008, adjudicó el “Diseño conceptual de la red de transporte masivo metro y diseño operacional, dimensionamiento legal y financiero de la primera línea en el marco del sistema integrado de transporte público-SITP- para la ciudad de Bogotá”, el cual tenía como propósito suministrar a la Administración Distrital un análisis actualizado de las condiciones de movilidad en la ciudad y su articulación con la planeación urbana⁴⁵.

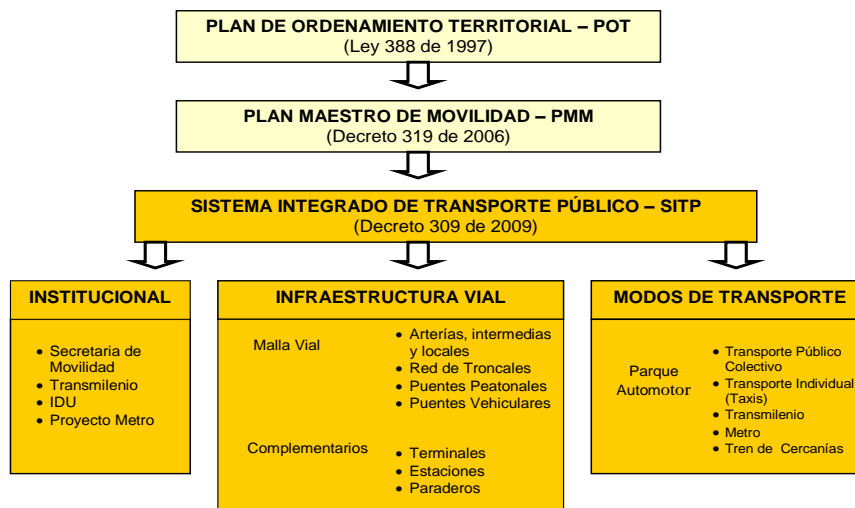
⁴⁴ Documento Conpes 3677 de 2010.

⁴⁵ Documento Conpes 3677 de 2010.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Este sistema se encuentra identificado en el PMM, como eje estructurante del sistema de movilidad en Bogotá. Dentro de sus prioridades está la de consolidar un sistema integral unificado que facilite el intercambio modal mediante un proceso de enlace físico, operacional, tarifa virtual e institucional de todos los elementos que garantice al usuario un servicio con calidad, economía y eficiencia, buscando la articulación con los actuales sistemas de transporte público: colectivo, Transmilenio e individual, complementándola con las redes de intercambiadores modales, de estacionamientos, de peajes, y posteriormente la Red Metro y el Tren de Cercanías.

**Gráfica 7
Plan Maestro de Movilidad**



Fuente: Elaboró Contraloría de Bogotá - Subdirección de Estudios Fiscales, Económico y Sociales de Bogotá

El PMM se encontró acorde con la legislación vigente⁴⁶, a nivel distrital y nacional, al momento de la formulación del Plan. Esto da respaldo y concordancia legal, de manera que la protección de los derechos constitucionales asociados a la movilidad, como el de la vida (Art. 11 CP), a la libre movilización (Art. 24 CP), al ambiente sano (Art.79 CP), entre otros, estarían amparados por cuanto éstos se toman como marco de referencia; es decir, no se ve el PMM como un elemento aislado de la normatividad vigente en aspectos propios de esta temática y los relacionados como la planificación del territorio, los servicios públicos, lo relativo a lo determinado en los Documentos CONPES, en lo pertinente a transporte, como el Transporte Masivo, entre otros (ver Anexo 2 -Nomograma). No obstante, aunque existen lineamientos sobre el tema de movilidad, estos no se articulan a través del plan de acción del plan maestro, toda vez que se carece de este instrumento que permita dinamizar e integrar las acciones del sector como un todo.

⁴⁶ Se sugiere consultar el Anexo 2 Normograma de Movilidad, elaborado en el presente Informe

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3.4 OBJETIVOS DEL PMM QUE LE APUNTAN A LA SOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS

El PMM se concibió como el instrumento de planificación de la movilidad articulado con la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región, en aras de promover una política sectorial para Bogotá basada en una movilidad segura, equitativa, sostenible y competitiva, estableciendo como eje estructurador el sistema de transporte público. La política del Plan Maestro de Movilidad y su alcance artículo 7 establece numeral 4. *“Transporte público eje estructurador: El transporte público y todos sus componentes constituyen el eje estructurador del sistema”*, artículo 8 Objetivos: El PMM tiene por objeto *“concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con la movilidad del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, y financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la Región”*. Como objetivos específicos, en el numeral 2, se contempla *“mejorar la accesibilidad y conectividad de los sectores periféricos y rurales de la ciudad, con las distintas centralidades y el centro de la ciudad”*.

Para dar solución a las problemáticas identificadas el PMM incorporó 14 objetivos⁴⁷, los cuales se orientan a dar solución al 77,14% (27) de las problemáticas identificadas (35), y el restante 22,85% (8) de las problemáticas que se identificaron en los diferentes aspectos incorporados en el diagnóstico, no poseen objetivo que se oriente a dar solución a la misma, tal como se muestra enseguida.

Cuadro 6
Objetivos del PMM versus Problemáticas identificadas

OBJETIVO DEL PMM	EN MATERIA DE	PROBLEMÁTICA
10. Garantizar los niveles de coordinación institucional entre las entidades responsables de la planeación, operación y control que responden a los objetivos de un sistema regional de movilidad competitivo	Desarrollo de la región Bogotá - Cundinamarca	• De ordenamiento territorial,
1. contribuir al aumento de la productividad y competitividad de la región Bogotá – Cundinamarca		• Concentración de la población en la ciudad capital • Debilidades en los procesos de innovación y capital humano para incrementar la productividad
8. Promover el funcionamiento logístico de la ciudad – región mediante acciones coordinadas entre actores públicos y privados para el desarrollo de centros logísticos y soluciones viales, así como estrategias para el ordenamiento del suelo de uso industrial		• Limitadas ventajas competitivas dinámicas para aprovechar las oportunidades de la globalización
		• Amenazas en la seguridad alimentaria y la convivencia pacífica
3. Contribuir al crecimiento inteligente considerando la interacción entre los usos del suelo y los modos de transporte de tal forma que se mejore la accesibilidad	Planeación Integral del territorio	• Crecimiento desordenado de la ciudad
2. Mejorar la accesibilidad y conectividad de los sectores periféricos y rurales de la ciudad, con las distintas centralidades y centro de la ciudad.		• Oferta de bienes y servicios localizados en diferentes sitios, y el desplazamiento de bienes y personas, Conlleva a requerimiento de sistemas de transporte y de usos del suelo
3. Contribuir al crecimiento inteligente considerando la interacción entre los usos del suelo y los modos de transporte de tal forma que se mejore la accesibilidad en concordancia con la descentralización de las grandes unidades de servicio y equipamientos.		• Deficiencias en la planeación espacial de las actividades urbanas traen consecuencias inmediatas sobre la movilidad. • El transporte no ha sido visto como una parte integral del proceso de planeación urbana y se ha considerado en forma aislado, lo cual no debe ser
14. Promover mecanismos de redistribución o contribución por los impactos derivados de la movilidad		• El sistema de movilidad además de servir una zona, afecta su desarrollo.

⁴⁷ Artículo 8 del Decreto 319 de 2006.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

OBJETIVO DEL PMM	EN MATERIA DE	PROBLEMÁTICA
		La planeación del transporte no ha sido considerada en forma articulada a la planeación del uso de la tierra y desde luego a la planeación integral urbana.
5. Articular en forma eficiente y competitiva los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico con tecnologías apropiadas		<ul style="list-style-type: none"> • Existe descoordinación de objetivos entre el desarrollo vial y del transporte y el desarrollo físico-espacial • Ausencia de planeación del tamaño del parque automotor de la ciudad. • El incremento del flujo vehicular no ha sido acompañado por la ampliación adecuada de la red vial distrital.
3. Garantizar la seguridad vial de los diferentes grupos poblacionales, especialmente los más vulnerables	Transporte Público Urbano de Pasajeros	El deterioro de los servicios de transporte público urbano en:
		Equipos:
		<ul style="list-style-type: none"> • Sobreoferta: El mayor número de vehículos ofrecido en comparación con lo efectivamente demandado es una constante • Parque automotor obsoleto:
		Infraestructura:
13. Procurar la sostenibilidad financiera y de recursos para los proyectos del PMM		<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente y subutilizada malla vial de la ciudad • Insostenible: La construcción de nueva infraestructura como estrategia única para atacar el problema es insostenible en el largo plazo. • Inequitativa: La distribución modal de los viajes motorizados favorece al transporte público, la mayor parte de los recursos se destinan a la infraestructura del transporte particular y el taxi.
7. Articular mediante intercambiadores modales los diversos modos de transporte urbano e interurbano de pasajeros con el fin de optimizar los flujos de tráfico y de privilegiar aquellos modos menos contaminantes con el medio ambiente		
4. Articular mediante intercambiadores modales los diversos modos de transporte urbano e interurbano de pasajeros con el fin de optimizar los flujos de tráfico y de privilegiar aquellos modos menos contaminantes con el medio ambiente	Transporte Público Urbano de Pasajeros	Definición de servicios y operación
11. Conformar un modelo de gestión que propicie la participación de los diferentes actores institucionales y de la sociedad		<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de rutas:
		<ul style="list-style-type: none"> • Guerra del centavo
		<ul style="list-style-type: none"> • Estructura empresarial inadecuada: • Tarifas ineficientes. Externalidades
6. Garantizar la seguridad vial a los diferentes grupos poblacionales, especialmente los más vulnerables		<ul style="list-style-type: none"> • Accidentalidad
3. Contribuir al crecimiento inteligente considerando la interacción entre los usos del suelo y los modos de transporte de tal forma que se mejore la accesibilidad en concordancia con la descentralización de las grandes unidades de servicio y equipamientos.		<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro urbano: Se ha presentado la expansión no controlada y desordenada de las ciudades, y desvalorización inmobiliaria en los corredores de mayor concentración de rutas.
4. Priorizar los sistemas de transporte más sostenibles como el transporte público o el transporte no motorizado (peatonal o bicicleta).		<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación.
7. Articular mediante intercambiadores modales los diversos modos de transporte urbano e interurbano de pasajeros con el fin de optimizar los flujos de tráfico y de privilegiar aquellos modos menos contaminantes con el medio ambiente		<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencia marcada en el cubrimiento de la demanda por el sistema de transporte público.
	Transporte Individual	El índice de motorización en la ciudad se ha ido incrementando.
9. Reducir los niveles de contaminación ambiental por fuente móviles e incorporar criterios ambientales para producir un sistema de movilidad ecoeficiente	Contaminación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • La contaminación del Aire, por fuentes móviles
		<ul style="list-style-type: none"> • El Ruido, por deficiencias del transporte, específicamente del tráfico automotor.
		<ul style="list-style-type: none"> • La contaminación del agua y de los suelos. Por la disposición y posterior filtración del gas de los exostos, carburantes y lubricantes sobre las calzadas. • Los desechos de subproductos del transporte
		<ul style="list-style-type: none"> • Los accidentes del tráfico automotor y de accidentes especiales de vehículos que transportan materiales de alto riesgo. • Las vibraciones producidas por vehículos pesados

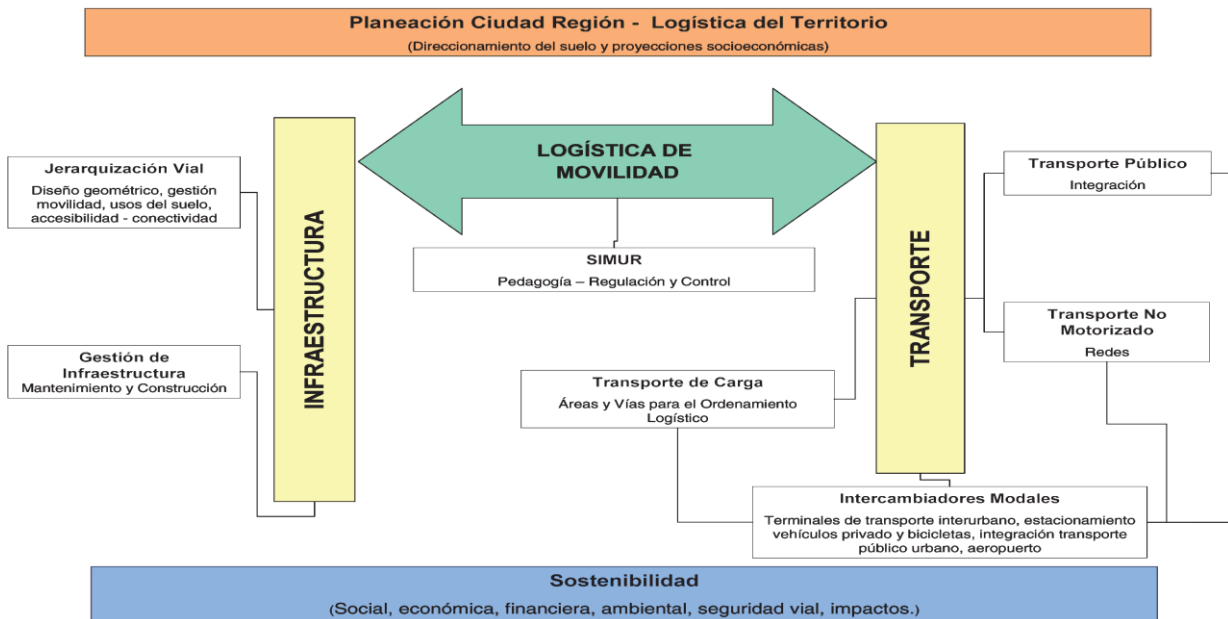
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

OBJETIVO DEL PMM	EN MATERIA DE	PROBLEMÁTICA
		<ul style="list-style-type: none"> Contaminación visual por inapropiada disposición o características físicas de la infraestructura.

Fuente: Elaboración propia de la Contraloría de Bogotá, Dirección de estudios de Economía y Política pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública, sobre el Dcto. Dtal. 319 de 2006, con el cual se adoptó el PMM y los Documentos del Diagnóstico del PMM

A continuación es oportuno dar a conocer la Estructura del Plan Maestro de Movilidad:

**Gráfica 8.
Estructura del Plan Maestro de Movilidad**



Fuente. Informe ejecutivo PMM 2006

Desde la evaluación de Transmilenio se determina que a partir de la inexistencia de la Política de Movilidad, la Administración Distrital utiliza el Marco lógico, como un instrumento de gestión y evaluación de proyectos sociales, en él se registran los objetivos tanto generales como específicos, las metas y los recursos como las acciones, pero no se definen objetivos de política que apuntan a una solución de la problemática de movilidad.

Es de resaltar que dentro de los documentos soporte del plan maestro se establece que el sistema integrado de transporte propuesto, debe estar coordinado y compuesto por una o varias modalidades que sirven a un propósito común: la movilización de personas, bienes o ambos, y presenta actuaciones que se han estructurado bajo este marco:

- Integración física, operacional y tarifaria del sistema de transporte público.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Estructurar, diseñar e implementar una red jerarquizada de rutas de transporte público según su función y área servida.
- Modernizar el parque vehicular.
- Implementar un plan de construcción y mantenimiento de la infraestructura requerida para la operación del sistema de transporte público.
- Adoptar un sistema centralizado de recaudo. El sistema de recaudo debe ser centralizado y responsable de recolectar el dinero proveniente del pago de los pasajes. Deberá proveer los equipos para la operación del recaudo en los terminales de integración, en las estaciones y en los vehículos. El sistema de recaudo deberá consolidar la información proveniente de las transacciones en los terminales, en las estaciones y en los autobuses.

Los requerimientos generales del subsistema de recaudo son:

-Permitir al usuario del sistema acceder al servicio en condiciones de comodidad, seguridad y rapidez, que comprenden las siguientes actividades: -Compra de tarjeta sin contacto en el punto de venta. -Acceso con la tarjeta en cualquier autobús y ruta.

-Recarga de la tarjeta en cualquier punto de venta.

-Informar de manera versátil y confiable, sobre el estado real del negocio. Para eso, se debe proveer la información sobre:

-Los flujos de movilidad. Dónde suben y dónde bajan los pasajeros. Los orígenes y destinos.

-Permitir un control de tarifa flexible, atractiva, versátil y confiable.

-Proveer informaciones al operador de transporte sobre: Los datos de venta; Número de tarjeta, fecha, monto, etc. Y los datos de uso: viaje, ruta, autobús, fecha y hora, dirección, etc.

- Promover el fortalecimiento y la coordinación institucional eficiente durante las etapas de planeación, diseño, regulación, control y operación del transporte público.

3.5. ACCIONES FORMULADAS (PLAN DE ACCIÓN) Y LA COHERENCIA CON LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA.

El Plan Maestro de Movilidad mediante el Decreto Distrital 319 de 2006, estableció como marco de política un modelo de movilidad sostenible, socialmente responsable, competitiva, que prioriza al peatón, constituyendo el transporte público

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

como eje estructurador del sistema, racionalizando el uso del vehículo particular, articulando e integrando los modos de transporte, implementando tecnologías informáticas para una eficiente gestión de un sistema de movilidad inteligente orientada a resultados para lograr los objetivos del plan bajo un principio de participación.

La formulación e implementación del Plan Maestro de Movilidad se orienta a la conformación del sistema de movilidad de la ciudad, con el fin de lograr un transporte urbano – regional integrado, eficiente y competitivo, en operación sobre una red vial jerarquizada; así mismo debe regular el tráfico en función de los modos de transporte que la utilicen. El sistema estudiado debe dar respuesta a las necesidades internas y de conexión con los flujos externos de movilidad de pasajeros y de carga, en el marco de la estrategia de ordenamiento para una ciudad abierta y desconcentrada en un territorio urbano regional, orientado a consolidar el área urbana, contener la conurbación, mejorar la productividad sectorial y en general aumentar la competitividad de Bogotá y la región.

A partir del Plan Maestro de Movilidad la ciudad cuenta con una ruta de largo plazo (año 2020) en el tema de movilidad, inexistente años atrás, que fija como objetivos principales los siguientes:

- Mejorar la accesibilidad y conectividad de los sectores periféricos y rurales de la ciudad, con las distintas centralidades y el centro de la ciudad.
- Priorizar los subsistemas de transporte más sostenibles, como el transporte público o el transporte no motorizado (peatonal o bicicleta).
- Articular en forma eficiente y competitiva los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico con tecnologías apropiadas.
- Garantizar la seguridad vial a los diferentes grupos poblacionales, especialmente a los más vulnerables.
- Articular mediante intercambiadores modales los diversos modos de transporte urbano e interurbano de pasajeros con el fin de optimizar los flujos de tráfico y de privilegiar aquellos modos menos contaminantes del medio ambiente.

Dado que existe una situación real, preestablecida se hizo necesario en atención a las nuevas competencias dentro del PMM reasignar recursos, responsabilidades, reinducir a los funcionarios de las entidades pertenecientes al sistema, en los aspectos misionales por los que respondería cada entidad en el PMM, naturalmente dentro del marco de sus competencias.

La norma NTCGP 1000 – 2004 se constituye en el marco de la gestión de calidad para cada una de las entidades que conforman el Sector Administrativo de la movilidad y que tienen por propósito la consecución de los objetivos del PMM.

Los procesos esenciales del Plan son:

- a. Dirección
- b. Ejecución
- c. Logro
- d. Mejora continua
- e. Apoyo

Para la Secretaría de Movilidad el documento ejecutivo de PMM contempla un plan de acción del plan maestro de movilidad, el cual comprende acciones de corto, mediano y largo plazo, que guardan coherencia con las problemáticas identificadas.

Sin embargo, mediante acta de visita de 16 de septiembre de 2014 entre Contraloría de Bogotá y Secretaria de Movilidad, se estableció que no se tiene un mapa de política pública de movilidad en el sentido estricto, pero se parte del cuadro de manejo integral de PMM y en el seguimiento, se trata de asociar a proyectos específicos del PMM pero solo desde el desarrollo de los proyectos propios de la SDM como el N° 339, 1165 y 7254. Se está tratando de trabajar en la construcción de un documento que permita hacer un seguimiento estructurado al mismo que articule todas las acciones realizadas con las concebidas en PMM.

Ahora bien, un esfuerzo institucional fragmentado de seguimiento al plan de acción desde los proyectos específicos de Plan de desarrollo, no permite efectuar trazabilidad y seguimiento efectivo a los lineamientos de política contemplados en el PMM y desdice de la implementación cabal de los procesos del plan en sí mismo y del logro de sus objetivos.

A pesar del hecho que la Contraloría de Bogotá, D.C., solicitó información a las entidades involucradas en la Movilidad, a través de oficios⁴⁸, de los cuales recibió respuesta⁴⁹ y de haber realizado visitas administrativas fiscales en el IDU (9 de septiembre -14), en TM SA (15 de septiembre – 14) y en la UAERMV, (septiembre 10 y 22 de 2014) y obtenido parte de la información⁵⁰, no se obtuvo copia del Plan

⁴⁸ La Contraloría de Bogotá, solicitó información con los oficios: SDP radicado 1-2014-11862; SDM 34264-2014; 2-2014-06396 del 30 de abril de 2014, radicado en el IDU con el No. 20145280651782 el 5 de mayo de 2014; radicado Contraloría 2-2014-06395 del 30 de abril de 2014, con radicado UAERMV 201401160-07198 del 5 de mayo de 2014; Of radicado Contraloría 2-2014-09772 del 25 de Junio de 2014 a TM S.A.; Of radicado Contraloría 2-2014-10549 del 9 de julio de 2014 a TM S.A.; Oficio radicado Contraloría 2-2014-09438 del 17 de junio de 2014 dirigido al IDU; Oficio OAP 20141150639891 radicado en la Contraloría de Bogotá, 1-2014-15548 del 1 de Julio de 2014, Radicado Contraloría 2-1014-12081 del 4 de agosto de 2014.

⁴⁹ La Contraloría de Bogotá, recibió respuesta de la solicitud de información con los oficios: VTSD-2014-0852 radicación SDP 2-2014-11459 del 19 de marzo de 2014, radicado en la Contraloría de Bogotá 1-2014-06094 del 20 de marzo de 2014; SDM-DTI-37415-2014 radicado en la Contraloría de Bogotá el 28 de marzo de 2014, con el No. 1-2014-7239; UAERMV ref.: 227-OAP-0150 radicado UAEMMV 201401160-07198 del 8 de mayo, radicado en la Contraloría de Bogotá 1-2014-11636 el 12 de mayo de 2014; SDM-OAP-60690-14 del 16 de mayo de 2014, radicado en la Contraloría de Bogotá el 19 de mayo de 2014 a la 1:59 PM; IDU - OAP 20141150458021 radicado en la Contraloría de Bogotá, 1-2014-12923 el 28 de mayo de 2014
IDU OAP 20141150639891, del 27 de junio de 2014, radicado en la Contraloría de Bogotá 1-2014-15540 el 1 de julio de 2014; Radicado TM 2014EE12811 del 8 de julio de 2014, radicado Contraloría 1-2014-16271 del 10 de julio de 2014.

⁵⁰ En cumplimiento de los compromisos adquiridos en la visita administrativa fiscal realizada el 9 de septiembre de 2014, se recibió información por parte del IDU, con los siguientes oficios: OAP 20141151109841 del 10 de septiembre de 2014, radicado Contraloría 1-2014-20925 del 16 de septiembre de 2014; OAP 20141151155681 del 19 de septiembre de 2014, radicado Contraloría 1-2014-21607 del 23 de septiembre de 2014; OAP 20141151192401 del 26 de septiembre de 2014, radicado Contraloría 1-2014-22393 del 26 de septiembre de 2014. En cumplimiento de los compromisos adquirido en la visita administrativa fiscal realizada el 15 de septiembre de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de Acción del PMM, por lo tanto no fue posible verificar si las acciones formuladas guardan coherencia con las problemáticas planteadas.

De acuerdo a la respuesta dada por Transmilenio en memorando del 29 de Septiembre de 2014, señalan *“El Plan Maestro de Movilidad es un instrumento que tiene un horizonte de 20 años, define las articulaciones de las medidas, las políticas y los objetivos, muestra de los subsistemas de infraestructura, transporte y logística de la movilidad y de las grandes estrategias, programas, proyectos y metas que se proponen para el corto, mediano y de largo plazo, dentro de los conceptos de planeación de la ciudad región y de logística del territorio, así como la sostenibilidad en términos generales(social, Económica, financiera, ambiental y seguridad vial), con los planteamientos establecidos y articulados en el Plan de Desarrollo. En ese sentido cuando inicia el Plan de Desarrollo se crea un plan de acción que permite hacer seguimiento a los compromisos por el período de 4 años)”*.

Adicionalmente, Transmilenio manifiesta que *“no tiene un plan de acción del plan maestro de movilidad, en el marco de los planes de desarrollo comprendidos en las vigencias 2006-2013 ha ejecutado proyectos de inversión por plan de desarrollo, estos informes se pueden consultar en el sistema de seguimiento al plan de Desarrollo SEGPLAN”*.⁵¹

Con relación a los problemas relevantes de la infraestructura vial identificados en la formulación del PMM - V8, las entidades del sector movilidad ya sea la Secretaría Distrital de Movilidad como cabeza de sector, el IDU y la UAERMV (entidades adscritas) y Transmilenio (entidad vinculada), participan con sus planes de acción de los proyectos de inversión del plan de desarrollo, pero no se evidencia el plan de acción del plan maestro de movilidad.

En el plan de acción la UAERMV registró el Proyecto el No. 408 *“Recuperación, Rehabilitación y Mantenimiento de la Malla Vial”*⁵², que se relaciona con la actividad misional de la entidad.

Como la problemática identificada fue el mantenimiento de la malla vial local y la atención de emergencias que dificultan la movilidad en la ciudad, se pudo establecer que este problema está estructurado en el proyecto 408 en las vigencias 2007 y 2008, del Plan de Desarrollo *“Bogotá Sin Indiferencia”*, pero frente al plan de acción del plan maestro de movilidad, la entidad manifestó *“(…) No se conoce un documento que formalice el Plan de Acción del Plan Maestro de Movilidad”*⁵³. Sobre el seguimiento al plan de acción indicaron *“Por parte de la UMV, se hace seguimiento al plan de acción de la entidad relacionado con el plan de desarrollo a partir de 2007. Sobre del Plan de acción del Maestro de Movilidad, no se tiene conocimiento (...) a partir del mes de enero de 2007, la UMV estableció el Plan Estratégico orientado a desarrollar las políticas del sector”*⁵⁴.

2014, se recibió información por parte Transmilenio S.A con el oficio radicación Transmilenio 201EE18777 del 26 de septiembre de 2014, radicado Contraloría de Bogotá 1-2014-21998 del 29 de septiembre de 2014.

⁵¹ Respuesta dada por Transmilenio mediante memorando 2014EE12811 O1 del 08 de julio de 2014.

⁵² Plan de acción UAERMV 31 de mayo de 2008, SEGPLAN.

⁵³ Acta de visita administrativa fiscal en la UAERMV el 22 de septiembre de 2014.

⁵⁴ Acta de visita administrativa fiscal en la UAERMV el 22 de septiembre de 2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con relación a la articulación entre el Plan de Acción de la Política de Movilidad, el Plan Maestro de Movilidad y los Planes de Acción de las entidades del Sector Movilidad, en atención a los Planes de Desarrollo, la UVMV informó *“No se cuenta con el Plan de Acción de la Política de Movilidad, por lo tanto no hay articulación entre los anteriores”*⁵⁵.

Frente al Plan de Acción de la Política Pública de Movilidad interrelacionada con los Planes de Desarrollo en lo pertinente a los proyectos de inversión entre 2004-2013, la entidad informó *“Si no se tiene conocimiento del documento de diagnóstico, ni el de adopción, tampoco se tiene conocimiento del Plan de Acción de la Política Pública de Movilidad”*⁵⁶.

De lo anterior se infiere que aun cuando la UAERMV viene ejecutando el plan de acción de los proyectos de inversión de los Planes de Desarrollo, la entidad no conoce un documento que formalice el Plan de Acción del PMM y tampoco cuenta, ni tienen conocimiento sobre el Plan de Acción de la Política de Movilidad.

3.6. SISTEMAS DE INFORMACIÓN E INDICADORES COMO SOPORTE PARA LA FORMULACIÓN DEL PMM.

A través del CONPES 3072 de 2000, se aprobó la masificación del uso de las tecnologías de la información en Colombia, con el objeto de contribuir al aumento de la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y socializar el acceso a la información.

En desarrollo de la Estrategia de Gobierno en Línea de la Agenda de Conectividad, se ordenó a las entidades públicas nacionales, a través de la Directiva Presidencial No. 02 de 2000, ofrecer en internet:

- Información en línea
- Servicios y trámites en línea
- Procesos de contratación en línea

Acorde con estos preceptos y los especificados en los artículos 4 y 14 del POT, del Decreto 469 del 2003, y el artículo 14 del Decreto 190 de 2004, que da origen a Idec@, el Sistema Integrado de Información de Tránsito y Transporte concebido y desarrollado para la STT y la Guía para la elaboración de Indicadores del Departamento Nacional de Planeación. El PMM contempla el Sistema Integrado de Información de Movilidad Urbano y Regional – SIMUR, el cual estará a cargo de la Secretaría Distrital de Movilidad, y sus procesos, instrumentos y mecanismos de información alimentarán y apoyarán la toma de decisiones de las entidades del Sector de la Movilidad. Para esto, reunirá de manera eficiente la información producida por las entidades del sector que apoye los procesos de dirección,

⁵⁵ Acta de visita administrativa fiscal en la UAERMV el 22 de septiembre de 2014

⁵⁶ *Ibíd.*

ejecución, logro y mejora continua planteados en el enfoque por procesos de la movilidad.

Para integrar la información, todas las entidades distritales pertenecientes al Sector de la Movilidad forman parte del SIMUR y deberán recolectar y entregar la información que el sistema requiera, de igual manera, las entidades del Distrito y en especial las integrantes del sector de la movilidad adoptarán los indicadores que permitan generar, procesar y suministrar la información en las condiciones requeridas por el SIMUR. La información recolectada por el SIMUR, no solo servirá para apoyar los procesos del Plan de Movilidad, sino también para alimentar la base de datos geográficos que en estos momentos se encuentra desarrollando la Alcaldía Distrital de Bogotá, mediante el programa de Infraestructura Integrada de Datos Espaciales del Distrito Capital - IDEC@, que busca potenciar el uso de la información geográfica digital, para acabar con la redundancia, incrementar la interoperabilidad, fomentar el intercambio de datos y disponer de datos espaciales actualizados de calidad. (En informe 223 versión 2008 PMM).

Los Objetivos del SIMUR⁵⁷ corresponden a:

Objetivo General: Facilitar la comunicación y el intercambio de información entre los actores (peatón, ciclista, pasajeros y conductores) y los componentes de la movilidad (entidades del sector de movilidad, infraestructura, vehículos, empresas)

Objetivos específicos:

En cuanto al ciudadano:

- Que el ciudadano cuente con información de comparendos, servicios de movilidad, accidentalidad, pagos, multas.
- Visualice el mapa digital de Bogotá, y de manera sencilla ubique los aspectos de su interés, entre los cuales podrá observar: rutas para automóviles particulares, rutas para transporte público, ruta conveniente, calidad de servicio y seguridad.

En cuanto a las entidades:

- A medida que se establezcan los mecanismos de intercambio de información se podrán reconocer los indicadores de la movilidad, en especial los definidos en el Plan Maestro de la Movilidad y los cuales serán la base para la planeación y el control.

⁵⁷ Tomado el 15 de octubre de 2014 de: <http://www.simur.gov.co/quienes-somos>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

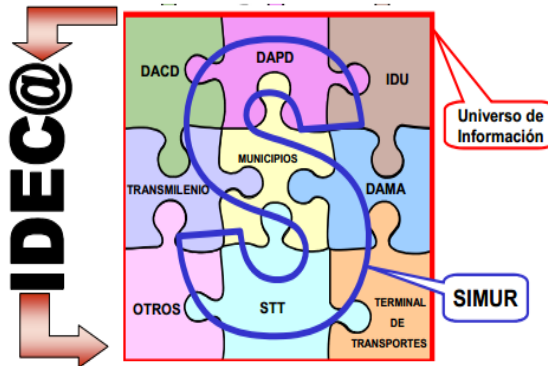
- Integrar información del sector movilidad, al constituirse en una herramienta de apoyo para la toma de decisiones tanto para directivos como usuarios del común, al permitir en tiempo real por medio de ayudas tecnológicas conocer el estado actual y real de condiciones de movilidad.
- Como fuente de información, al generar indicadores de movilidad, sirve como base para la construcción de medios informativos tal como el Boletín de Cifras de Movilidad entre otros.

El SIMUR, tendrá como principales características:

- Apoyar los procesos planteados para el Plan Maestro de Movilidad con el objeto de realizar una evaluación permanente de los resultados de la toma de decisiones y una actualización de las variables del sistema. Para lograr este objetivo, se deberá contar con la participación y el compromiso de todas las entidades relacionadas con la movilidad, que generan información y que realizan estudios, proyectos o contratos relacionados con el sistema.
- Contar con la participación permanente de todas las entidades distritales en su construcción, adecuación y funcionamiento para asegurar la recopilación periódica de los datos suministrados por las diferentes entidades y apoyar la toma de decisiones y la formulación de estrategias para la adecuada aplicación del Plan Maestro de Movilidad.
- Contar con el reporte de la información sectorial de cada entidad, para ser utilizada en función del Plan Maestro de Movilidad.
- Contar con un sistema de Indicadores para la evaluación, seguimiento y control de cada uno de los procesos del Plan Maestro de Movilidad.
- Incluir la estructuración de un Sistema Inteligente de Transporte SIT, el cual centralizará la información a través de un centro de control maestro, permitiendo la lectura y transformación directa de la información que se origine principalmente de los dispositivos en vía, por los usuarios, los vehículos, el tránsito y los centros de control relacionados con la operación y control de la movilidad futura; y proporcionando información en tiempo real.
- Tener como marco de referencia para su desarrollo los artículos 4 y 14 del Plan de Ordenamiento Territorial, que da origen a IDEC@, el Sistema Integrado de Información de Tránsito y Transporte concebido y desarrollado para la Secretaría de Tránsito y Transporte, y la Guía para la elaboración de Indicadores del Departamento Nacional de Planeación.

El SIMUR se diseñó con la siguiente estructura

**Gráfica 9
Estructura del SIMUR**



Fuente: STT.-Duarte Guterman & Cia Ltda. Ingenieros Economistas Consultores. Documento 19. Resumen Ejecutivo, Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá, D.C. que incluye ordenamiento de estacionamientos. Pág. 161

Las entidades,⁵⁸ que de una manera u otra se relacionan con el SIMUR corresponden a las veinte siguientes:

INVIAS; DANE; Gobernación de Cundinamarca y de los departamentos vecinos; Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca; Alcaldía de Bogotá y de los municipios vecinos; DAPD; DAMA; DACD; DADEP; IDU; IDRD; TRANSMILENIO S.A.; SOP; SDG; STT; SHB; SED; TT S.A.; FONDATT; ECOPETROL; Gas Natural E.S.P y Cámara de Comercio de Bogotá.

La Implementación del SIMUR, contemplado en el Plan Maestro de Movilidad. Se planea ejecutar en varias fases:

Fase I. Estructuración técnica, legal y financiera de los Términos de Referencia que sirvan como base para el proceso de selección para la contratación de la estructuración técnica, administrativa, legal y financiera del Sistema Integrado de Información de Movilidad Urbano y Regional.

Fase II. Estructuración técnica, administrativa, legal y financiera del Sistema Integrado de Información de Movilidad Urbano y Regional.

Fase III. Análisis y diseño del Sistema Integrado de Información de Movilidad Urbano y Regional.

Fase IV. Desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Información de Movilidad Urbano y Regional – SIMUR.

⁵⁸ O quien haga sus veces

En Acta de visita de 16 de septiembre de 2014 entre Contraloría de Bogotá y Secretaria de Movilidad, se determinó que el SIMUR internamente presenta avances, plataformas de prueba, que aún no se ha lanzado al exterior. La coordinación del SIMUR permite que las entidades aporten información, sin embargo, aún no toda la información se recibe de manera autónoma por parte de las entidades; se encuentra en proceso de capacitación una aplicación para futuro cargue de información autónoma por parte de las mismas.

El Sistema integrado de información sobre movilidad urbana y regional cuenta con varios componentes relacionados con el tránsito y transporte de la ciudad, a través del portal se está recibiendo información sobre oferta y demanda de buses y ocupación del terminal de transporte. En la actualidad se encuentran en producción los servidores y algunos requerimientos técnicos, los cuales se encuentran en prueba en el sitio web www.simur.gov.co, próximo a lanzar externamente, contempla además componente de indicadores que hacen parte del sector que deben suministrar entidades adscritas y vinculadas; componente Bussines Inteligent que refleja indicadores y cifras, encontrándose disponibles las referidas a la encuesta de movilidad 2011.

No obstante lo anterior, el SIMUR aún no se ha desarrollado e implementado a cabalidad por lo que el seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados en el mismo y sus resultados no es el esperado.

Cabe resaltar la importancia de la implementación cabal del Sistema de información planteado para el logro de objetivos propuestos, ya que este hace parte de un proceso de apoyo que sirve de insumo para garantizar el cumplimiento de los objetivos de los demás procesos. Sin el cual, se corre el riesgo de equivocar el curso y errar en las decisiones, su eficaz desarrollo posibilitaría una evaluación permanente de los resultados de la toma de decisiones y una actualización de las variables del sistema, además, se debe tener en cuenta que el desarrollo del POT fue concebido a la luz de un Sistema Único de Información que serviría para su evaluación, seguimiento y ajuste.

La SDM allega matriz de seguimiento al plan de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia en los proyectos propios de la entidad, referenciada con proyectos de PMM, sin embargo, esta no constituye en sí misma, un proceso de seguimiento articulado que permita evidenciar las acciones, recursos y resultados de su implementación en torno al cumplimiento de los objetivos propuestos y su contribución efectiva en la superación de las problemáticas planteadas por parte de las Entidades del Sector. En general, se realiza seguimiento a los planes de acción en atención a los planes de desarrollo a través de SEGPLAN.

La situación anterior permite evidenciar la inexistencia de una matriz de seguimiento de corto mediano y largo plazo del PMM, articulada con Plan de desarrollo que permita visualizar la trazabilidad de las acciones y cuantificar sus recursos y resultados.

Sistema de Indicadores del PMM

En el Capítulo IV. “*Mecanismos de Evaluación, Control y Seguimiento del Plan*”, se incluyó un Sistema de Indicadores de Gestión, para el control, seguimiento y evaluación de la ejecución y el cumplimiento de las metas contempladas por el PMM, al cual deben aplicar las entidades del sector dentro del SIMUR a fin de determinar la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la gestión.

La eficacia de la gestión se medirá como la relación entre las metas propuestas y las realizaciones o resultados obtenidos, medidos en términos de las magnitudes en que estén formuladas las metas de los componentes, estrategias o proyectos del PMM.

El indicador de eficiencia medirá la relación entre metas logradas y los recursos económicos empleados en los términos de calidad requeridos.

La efectividad de la gestión se medirá en términos de los impactos causados por la implementación de las estrategias, programas y proyectos del Plan.

El Art. 102 del PMM adoptó catorce (14) indicadores de gestión para el control, seguimiento y evaluación de la ejecución y el cumplimiento de las metas contempladas por el Plan Maestro de Movilidad, los cuales se detallan en el Anexo 3.

Indicadores del PDD – IDU

A cargo del IDU (Descripción General)

El IDU posee una batería de 48 Indicadores, los cuales le permitirían a la entidad realizar seguimiento y control para mejorar su gestión. De acuerdo con las hojas de vida de estos indicadores los mismos fueron creados en los años 2001, 2008 y 2010, los cuales se relacionan en el Anexo 4

Indicadores Generales de los Proyectos de Inversión del PDD “*Bogotá Sin Indiferencia*”.

Además de los 48 indicadores generales que posea la entidad, tiene indicadores específicos por proyectos de inversión, los cuales se detallan en el Anexo 5

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cada una de las entidades distritales deberá tener estructurado un sistema de información que apoye las funciones misionales y el funcionamiento de la entidad en general.

Además de estos Indicadores, se cuenta con indicadores propuestos con áreas de matriz de evaluación multicriterio e indicadores propios de cada una de las entidades que conforman el sector de movilidad.

Transmilenio determinó que *“Existen indicadores de metas plan que soportan en el Sistema de Información SEGPLAN, los cuales pueden ser utilizados para hacer seguimiento al Plan de Desarrollo y al Plan Maestro de Movilidad, sin embargo existen indicadores como el índice de Pasajero por Kilometro – IPK, índice de accidentalidad, desde la competencia de Transmilenio S.A. que se reporta a la Secretaría de Movilidad”*⁵⁹.

La empresa Transmilenio relaciona la denominación de los indicadores:

- Porcentaje de implementación del sistema integrado de Gestión
- Porcentaje de entidades con política laboral de Capacitación
- Número de proceso de formación ciudadana realizados
- Número de personas pertenecientes a las familias más pobres, población en condición de discapacidad y adultos mayores con subsidios y tarifas especiales en el transporte público.
- Porcentaje de construcción de la red de Transmilenio.

Los anteriores indicadores corresponden a los establecidos en el Plan de Desarrollo, pero no corresponden a los de la Política Pública de Movilidad.

En lo relacionado con los sistemas de información, la UAERMV manifestó *“se ha desarrollado una herramienta de registro (Base de datos) para la recolección de información correspondiente al diagnóstico preliminar de vías y por otra parte se posee la base de datos de segmentos intervenidos por la UMV, donde se genera un resumen que actualiza la información administrada por el IDU; estas actividades se han desarrollado por el personal de planta de la entidad sin incurrir en contratación adicional (...). No se han ejecutado recursos por parte de la entidad, del proceso SIT para la política pública de movilidad”*.⁶⁰ Por lo que se observa que aunque la entidad ha desarrollado una herramienta de registro (Base de datos), no ha ejecutado recursos del proceso SIT para la política pública de movilidad.

En el plan de acción de la UAERMV registrado en SEGPLAN⁶¹, se relacionan dos indicadores:

Del proyecto 408, *“No. Km-carril de malla vial local mantenidos”* y del proyecto 398, *“% fortalecimiento en infraestructura física y dotación en las entidades distritales”*.

⁵⁹ Respuesta dada por Transmilenio S.A. mediante radicado 2014EE18777 O1 el 29 de Septiembre de 2014.

⁶⁰ Respuesta de la UAERMV No. radicado Contraloría 1-2014-24408 del 4 de noviembre de 2014.

⁶¹ Plan de acción UAERMV, 31 de mayo de 2008 SEGPLAN.

3.7. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN INTRA E INTERSECTORIAL Y SU INTERACCIÓN CON INSTANCIAS DE PLANIFICACIÓN, OPERATIVAS Y/O EJECUTORAS.

Mediante Acuerdo Distrital 257 de 2006, "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones", se determina que Consejo de Gobierno será la máxima instancia de adopción y formulación de la política macro del Distrito Capital.

Luego de varias modificaciones, mediante Decreto 505 de 2007 se determina que la composición del Consejo de Gobierno está constituida por:

*“El Alcalde o Alcaldesa Mayor de Bogotá, quien lo preside,
Secretario(a) Privado,
El / la Secretario(a) General,
El / la Secretario(a) Distrital de Gobierno,
El / la Secretario(a) Distrital de Hacienda,
El / la Secretario(a) Distrital de Planeación,
El / la Secretario(a) Distrital de Desarrollo Económico,
El / la Secretario(a) Distrital de Educación,
El / la Secretario(a) Distrital de Salud,
El / la Secretario(a) Distrital de Integración Social,
El / la Secretario(a) Distrital de Cultura, Recreación y Deportes,
El / la Secretario(a) Distrital del Ambiente,
El / la Secretario(a) Distrital de la Movilidad y,
El Secretario(a) Distrital del Hábitat”*

A la STT (ahora SDM) le corresponde formular, en coordinación con el DAPD y las demás entidades del Sistema, el PMM (Art. 162 POT⁶²).

El PMM⁶³ en su libro III incluye dentro de la estrategia institucional, lo relativo a estas instancias de coordinación, así:

En ciudad región: Mesa de Planificación regional; Consejo regional de competitividad.

En las relaciones Distrito-Región Nación: Las entidades distritales a través de instancias institucionales abordarán las iniciativas de coordinación tendientes a definir junto con las autoridades nacionales y regionales competentes aspectos que se planteen respecto a las temáticas incursas en movilidad.

⁶² Dcto. Dtal. 190 de 2004 Art. 162

⁶³ Dcto. Dtal. 319 de 2006, Art. 81 a 91

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Agendas Locales de Movilidad: Coordinadas por la STT, a nivel de cada localidad.

Agenda regional de Movilidad: La STT debe coordinar la agenda regional de movilidad, en las cuales se detallarían los diagnósticos y propuestas que complementen el PMM

A cargo de las entidades distritales, de acuerdo con su competencia, estará la dirección estratégica ambiental, quienes coordinarán las labores y actividades con las demás entidades que puedan relacionarse con la misma.

De otra parte, en cada Sector Administrativo de Coordinación funciona un Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo cuyo objeto es la articulación para la formulación de las políticas y estrategias del sector así como el seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales y de desarrollo administrativo. Cada Comité de Desarrollo Administrativo está integrado por la secretaria o secretario cabeza de sector y los directores o directoras, gerentes o jefes de organismos o entidad que lo conforman⁶⁴

Dentro de los once (11) Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo se incluye el de Movilidad, el cual está integrado por el / la Secretario (a) Distrital de Movilidad, quien lo preside, por el Director (a) de la UAERMV, por el Director (a) del IDU, por el Gerente de TM S.A., por el Gerente de la TT y por el Gerente Liquidador del FONDATT⁶⁵

La presidencia del Comité de Movilidad será ejercida por el Secretario Distrital de Movilidad y la Secretaria Técnica por el/la Subsecretario de Política Sectorial, quien se encargará de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en la sesión del comité Sectorial.

El Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Movilidad contara además con el apoyo del Comité Técnico Interinstitucional, el cual estará integrado por funcionarios del nivel directivo con poder decisorio, delegados por los Representantes Legales de las entidades del sector y estará coordinado en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad. Acompañan las sesiones de Comité Sectorial la Secretaria Distrital de Planeación, Secretaria Distrital de Hacienda, Veeduría y un alcalde local.

En la actualidad el Comité en cuestión se reúne una vez al mes. La Secretaria Distrital de Movilidad viene asumiendo la Secretaria Técnica del mismo y en ejercicio de sus funciones se efectúan comunicaciones a las entidades de sector con el objeto de coordinar acciones relacionadas con el PMM. No obstante lo

⁶⁴ Ac 257 de 2006, Art. 37

⁶⁵ Dcto. Dtal. 505 de 2007, Art. 6 y 16 ,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

anterior los resultados frente a la implementación del Sistema de Movilidad no han sido los esperados.

Conforme al requisito exigido en la Ley 310 de 1996, Transmilenio funciona como el ente gestor del Sistema, y es quien se encarga de planear y gestionar el mismo. Transmilenio participará en la adopción y formulación de la política sectorial y serán los actores claves de su ejecución, para coadyuvar al logro de las metas y objetivos del sector al que pertenecen.

Sobre la existencia de algún comité interinstitucional que haga seguimiento a la Política o al Plan de Acción de la Política de Movilidad, la UAERMV manifestó *“Se asiste mensualmente al Comité del sector movilidad, coordinado por SDM, es un comité administrativo en el que se hace seguimiento, se plantean inquietudes del sector, pero no de la política Pública de Movilidad”*⁶⁶, por lo anterior, se observa que aunque la entidad asiste mensualmente al Comité del sector movilidad coordinado por la SDM, se plantean inquietudes del sector pero no de la política pública de movilidad, según lo expresado en el acta.

En los artículos referidos, se contempla la funcionalidad de los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo que operarán como una Secretaría Despacho, que los presidirá como cabeza del respectivo sector cuyo rol será el de liderar, orientar la adopción y formulación de la política sectorial, entre otros. Las demás entidades integrantes del respectivo sector, participarán en la adopción y formulación de la política sectorial y serán los actores claves de su ejecución, para coadyuvar al logro de las metas y objetivos del sector al que pertenecen.

3.8. COMPETENCIA INSTITUCIONAL PARA ABORDAR LA PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA.

En el PMM se incorporaron 9 entidades distritales, tanto pertenecientes al Sector de Movilidad, como a otros sectores, como el IDU, TM SA; la STT (ahora SDM); el DAMA (ahora SDA), la SOP (ahora UAERMV); el DADEP; el IDRD; la SDG y la TT. La competencia de cada una de ellas en la implementación y ejecución del mencionado Plan PMM se presenta en el Anexo 6.

En lo que tiene que ver con la Secretaría de Movilidad se determinó que la reorganización del Distrito con el objeto de modificar la estructura del distrito, de las competencias, de las funciones y responsabilidades de las entidades, no es una tarea exclusiva de la administración del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”. Obedece a unos requerimientos específicos en atención a los desarrollos normativos existentes y recoge las experiencias de los esfuerzos realizados en anteriores administraciones distritales.

⁶⁶ Acta de visita administrativa Fiscal UAERMV, septiembre 22 de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los organismos no son fines en sí mismos, son medios para el logro de la política y los objetivos de gobierno. Las instituciones o entidades responsables del desarrollo y aplicabilidad del PMM (el cual se constituye en la carta de navegación del Sistema Distrital de Movilidad), son tan solo espacios en los que el recurso humano es el verdadero dinamizador de las estructuras para el funcionamiento del Sistema.

Dentro de este contexto se le asigna competencia a la Secretaría Distrital de Movilidad conjunta con otras entidades para abordar la problemática identificada, mediante Decreto 567 DE 2006 de Diciembre 29 *“Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan*

Artículo 1°. Objeto. La Secretaría Distrital de Movilidad tiene por objeto orientar y liderar la formulación de las políticas del Sistema de Movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del Distrito Capital en el marco de la interconexión del Distrito Capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior.

Artículo 2°. Funciones .La Secretaría de Movilidad tiene las siguientes funciones básicas:

- a. Formular y orientar las políticas sobre la regulación y control del tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades, la intermodalidad y el mejoramiento de las condiciones de movilidad y el desarrollo de infraestructura vial y de transporte.*
- b. Fungir como autoridad de tránsito y transporte.*
- c. Liderar y orientar las políticas para la formulación de los planes, programas y proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial y de transporte del Distrito Capital.*
- d. Diseñar y establecer planes y programas de movilidad en el corto, mediano y largo plazo dentro del marco del Plan de Ordenamiento Territorial.*
- e. Diseñar, establecer, ejecutar, regular y controlar, como autoridad de tránsito y de transporte, las políticas sobre el tránsito y el transporte en el Distrito Capital.*
- f. Formular y orientar políticas sobre democratización del sistema de transporte masivo y público colectivo.*
- g. Orientar, establecer y planear el servicio de Transporte Público Urbano, en todas sus modalidades, en el Distrito y su área de influencia.*
- h. Participar en el diseño de la política y de los mecanismos de la construcción y explotación económica de las terminales de transporte de pasajeros, de carga y de transferencia.*
- i. Planear, coordinar y controlar la operación, entre otros mecanismos de seguridad vial, de la semaforización y señalización de los segmentos viales del Distrito Capital.*
- j. Participar en la elaboración, regulación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial; en la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de las políticas y planes de desarrollo conjuntos, y en las políticas y planes de desarrollo urbano del Distrito Capital.*
- k. Diseñar, establecer y ejecutar los planes y programas en materia de educación vial.*
- l. Controlar, de conformidad con la normativa aplicable, el transporte intermunicipal en la jurisdicción del Distrito Capital.*
- m. Administrar los Sistemas de información del sector”.*

La misión del Sector Movilidad es *“garantizar la planeación, gestión, ordenamiento, desarrollo armónico y sostenible de la ciudad en los aspectos de tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial y de transporte”.*

Las problemáticas planteadas en el Plan Maestro de Movilidad, están relacionadas con las funciones determinadas para cada una de las entidades involucradas, ya sea cabeza de sector, adscritas o vinculadas. Para el tema del mantenimiento de la malla vial, participan el IDU y los Fondos de Desarrollo Local, por medio de convenios interadministrativos con la UAERMV, sin embargo, entre las entidades de sector movilidad y las que ejecutan acciones correlacionadas con las problemáticas, no hay articulación interinstitucional, que permita medir la intervención de cada una, frente a los proyectos de impacto en aras de generar las soluciones de política pública.

Se crea la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, se transforma la Secretaría de Obras Públicas en Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento de la Malla Vial y se definen las entidades adscritas y vinculadas al sector.

El (PMM) como el instrumento de planificación de la movilidad articulado con la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región, en aras de promover una política sectorial para Bogotá basada en una movilidad segura, equitativa, sostenible y competitiva, estableciendo como eje estructurador el sistema de transporte público. Artículo 7 *“La política del Plan Maestro de Movilidad y su alcance es: (...) 4. Transporte público eje estructurador: El transporte público y todos sus componentes constituyen el eje estructurador del sistema”*, artículo 8 **Objetivos:** *“Este Plan Maestro tiene por objeto concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con la movilidad del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, y financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la Región. (...)”* Como objetivos específicos, en el numeral 2 se plantea *“Mejorar la accesibilidad y conectividad de los sectores periféricos y rurales de la ciudad, con las distintas centralidades y el centro de la ciudad”*.

Adicionalmente se revela la constante desarticulación interinstitucional, por cuanto el escaso avance de las soluciones a las problemáticas de movilidad se ven reflejadas en cada uno de los proyectos que ejecutan las entidades intervinientes en la movilidad.

3.9. EXISTENCIA E IDENTIFICACIÓN DE LOS PRODUCTOS, BIENES Y /O SERVICIOS A OFRECER COMO PARTE DE LA INTERVENCIÓN A REALIZAR.

Dentro de la lectura de los documentos que hacen parte del documento diagnóstico del PMM, no se evidencia que se hubieren definido los productos, bienes o servicios, a obtener. Sin embargo los proyectos planeados generan bienes y/o servicios que deben contribuir a la solución de los problemas. Deficiencias como estas entorpecen el desarrollo de los procesos, su evolución y por ende el éxito en su culminación y resultados obtenidos. Sin embargo, el hecho de que no incluya

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

dentro de su desarrollo estos productos, bienes o servicios, no quiere decir que no existan antecedentes o acciones que apunten al desarrollo de los objetivos planteados en el PMM.

En la formulación del PMM, el Plan de Acción, se convierte en una herramienta que permite lograr el éxito en la ejecución del Plan, porque es lo que garantiza y brinda los lineamientos bajo los cuales se debe iniciar la ejecución del PMM; sin embargo, no se evidenció que este plan maestro cuente con esta herramienta.

Los productos bienes y/o servicios a ofrecer como parte de la intervención a realizar por parte de la Secretaria de Movilidad se encuentran especificados en la matriz de implementación (ver metas), cuyo referente para efecto de este estudio es el Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” 2004-2008. Y que se allega como parte del resultado del desarrollo del Plan de Trabajo propuesto.

El desarrollo del Sistema, Transmilenio ha contado con la financiación de la Nación, a partir de los compromisos establecidos en el convenio de cofinanciación entre la Nación como también los recursos propios de la ciudad, principalmente el impuesto de la sobretasa de la gasolina⁶⁷. El convenio de cofinanciación, que originalmente se estableció en dólares, se convirtió a pesos, por acuerdo de las partes⁶⁸. Acción que ha permitido determinar que la Nación ha participado en el accionar de la infraestructura del transporte para Bogotá.

Cuadro 7
Recursos de la Nación para la Financiación del Sistema Transmilenio
(En millones de pesos corrientes)

AÑO	Valor de la Nación		AÑO	Valor de la Nación		AÑO	Valor de la Nación
2000	108.191		2006	182.618		2012	298.013
2001	70.000		2007	241.015		2013	307.007
2002	91.992		2008	292.913		2014	316.273
2003	132.405		2009	326.110		2015	325.819
2004	156.546		2010	306.775		2016	85.001
2005	140.361		2011	332.528			

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación. Nota: Hasta el año 2009 giros efectivos, de 2010 a 2016 previsiones en el MFCP.

Dando cumplimiento a lo conceptuado en la Ley 310/96, la Nación, el Distrito y la Gobernación de Cundinamarca firmaron en 2009, un Memorando de Entendimiento para determinar la cofinanciación del Programa Integral de Movilidad de la Región Capital, en donde la Nación aportaría a los proyectos de movilidad, un valor máximo de \$COP 340,000 millones de 2010 por año y durante 17 años, así:

⁶⁷ La Ley 31 de 1996
⁶⁸ Documento Conpes 3677.

Cuadro 8
Recursos de la Nación para el
Programa Integral de Movilidad de la Región Capital

(Millones de \$ corrientes - 2010)

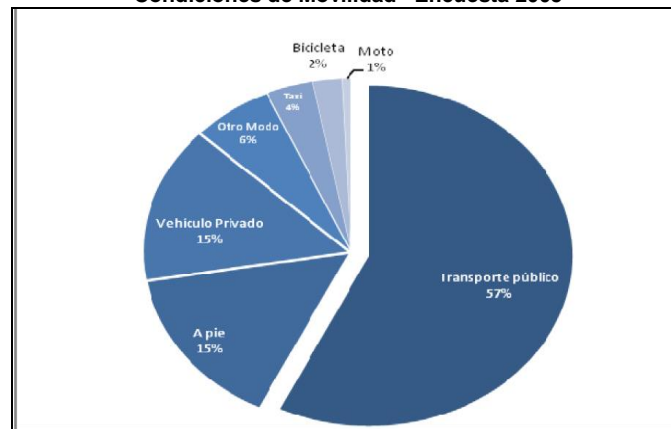
AÑO	RECURSOS PARA BOGOTÁ	RECURSOS PARA CUNDINAMARCA	RECURSOS TOTALES DE LA NACIÓN
2016	358.216 *	47.762	405.978
2017	368.962	49.195	418.157
2018	380.031	50.671	430.702
2019	391.432	52.191	443.623
2020	403.175	53.757	456.932
2021	415.270	55.369	470.639
2022	427.728	57.030	484.758
2023	440.560	58.741	499.301
2024	453.777	60.504	514.281
2025	467.390	62.319	529.709
2026	481.412	64.188	545.600
2027	495.854	66.114	561.968
2028	510.730	68.097	578.827
2029	526.052	70.140	596.192
2030	541.833	72.244	614.077
2031	558.088	74.412	632.500
2032	574.831	76.644	651.475
TOTAL	7.795.341	1.039.378	8.834.719

* Para 2016, este monto incluye la vigencia ya otorgada Conpes 3093/00

Fuente: Cálculos de DNP basado en indicadores macroeconómicos del MHCP

Si bien es cierto se han venido articulando en una estrategia a corto y mediano plazo, una serie de actividades como la encuesta de movilidad 2005 y acciones tendientes a mejorar las condiciones de movilidad, tan bien es cierto que éstas han sido escasas para la problemática existente en el manejo de la movilidad en Bogotá, como son:

Gráfica 10
Condiciones de Movilidad –Encuesta 2005



Fuente: Documentos CONPES 3677

Teniendo en cuenta el objeto misional de la UAERMV, dentro de las actividades del Proyecto 408 *Recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial*, se tienen las siguientes:

1. “Producción de mezcla asfáltica

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. Colocación y compactación de mezcla asfáltica para bacheo y/o pavimentación.
3. Fresada de calzada de pavimento asfáltico.
4. Reciclado y/o estabilización de pavimento asfáltico. (...)”⁶⁹

El objetivo del Proyecto 408 “1).Efectuar durante la vigencia 2007 productos como: Parcheos, pavimentación, fresado y pavimentación, renivelaciones con recebo y fresado estabilizado a través de cuadrillas de trabajo conformadas por personal de planta, personal de contrato, maquinaria propia y maquinaria alquilada, los productos propuestos. 2). Contribuir al mejoramiento de la malla vial de la ciudad a través del mejoramiento de la malla vial local de la ciudad y la atención de emergencias que impidan la movilidad”⁷⁰

Para las problemáticas planteadas en el PMM y en las fichas EBI, frente a los productos identificados anteriormente, son limitados con relación a los problemas que se pretenden resolver.

3.10. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL PROCESO DE LA FORMULACIÓN DELPMM.

La SDM efectuó alguna contratación con el objeto de brindar participación a la comunidad dentro del proceso de formulación del PMM a saber:

Contrato BM-82-2007

“Elaborar y Priorizar la Agenda Regional de Movilidad y Definir de manera concertada los Lineamientos para la Formulación del Plan Maestro de Movilidad Regional”

Contrato BM-87-2007

“Implementación de una Estrategia destinada a Elaborar de manera coordinada con los actores y agentes pertinentes las Agendas Locales de Movilidad – en el marco del Plan Distrital de Fortalecimiento y Politización del Espacio Local y el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. y Factibilidad técnica, económica, legal y financiera de los Proyectos de mayor Impacto Social”

En informe 223 versión 2008 PMM se especifica además que se trabajó en la estructuración e implementación de la Agenda Local de Movilidad, documento que contiene las estrategias consensuadas entre la administración, los ciudadanos y los agentes locales para alcanzar el desarrollo sostenible en materia de movilidad de las diferentes localidades que componen el territorio del distrito capital, y que finalmente logren alcanzar las siguientes metas:

- Fomentar la participación de todos y todas proporcionando la posibilidad de ser actores activos en el desarrollo armónico de nuestras localidades.

⁶⁹ Ficha EBI – UAERMV, versión 16 del 31 de marzo de 2008.

⁷⁰ *Ibíd.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Continuar y reforzar el camino emprendido a través de los Planes Estratégicos Locales.

-
- Concienciar a todas las personas en el sentido de que los recursos de nuestro entorno son limitados.
- Reforzar el concepto y el ejercicio de la democracia participativa en nuestras localidades permitiendo analizar aspectos sociales, económicos y medioambientales de forma integrada.
- Aprovechar la capacidad y voluntad de todos los participantes para construir un futuro mejor, contribuyendo a reducir la exclusión social y a integrar a todos en el progreso de las localidades.
- Informar sobre el verdadero valor del entorno y sobre las maneras para mejorarlo.
- Proponer cambios de mentalidad y de conductas potenciando la creación de redes de cooperación entre los agentes locales (sociales y económicos).
- Definir y fomentar iniciativas de desarrollo local ejemplares realizadas en las localidades.
- Aumentar la confianza de la población en sus instituciones.
- Favorecer la unión y solidaridad entre las UPZs y barrios que integran las localidades para enfrentarse en común a retos y problemas comunes.
Participar en la toma de decisiones, para lo cual es necesario involucrar a los distintos actores con el fin de construir acuerdos para el desarrollo y aplicación de las políticas, programas y proyectos, con el fin de propiciar su empoderamiento

Para los procesos de participación de la comunidad en la formulación del PMM, la Administración Distrital, se soportó en la participación que tuvo la comunidad en lo referente a transporte en la Encuesta de Movilidad realizada en el año 2005, y con análisis de resultados del mismo realizados en el mes de marzo de 2006; pero en lo pertinente a restantes aspectos del Sistema de Movilidad, como los Subsistemas, Vial, Vial Peatonal, de Regulación y Control del tráfico, no se evidencia que se hubiesen dado las instancias de participación de la comunidad.

De otra parte, a pesar del hecho que dentro de la Políticas Generales del Plan de Desarrollo, *“Bogotá Sin Indiferencia”*, recalca el tema de participación para la decisión, cuando se dice que *“los ciudadanos y las ciudadanas participarán efectivamente en las decisiones públicas.... Se reconocerán los diferentes actores, sus intereses y propuestas, para procurar que las decisiones públicas sean el resultado de la construcción de acuerdos y consensos”*;

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

y que en el Capítulo 1 “Marco de Referencia” de los dos documentos diagnósticos del PMM dentro de los aspectos metodológicos en el numeral 1.5 se incluyó “La formulación, evaluación, ajuste y seguimiento del PMM se hará con participación comunitaria, gremial e institucional (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría de Hacienda, entre otras)”; dentro de los citados documentos, no se da cuenta de dicha participación.

El PDD “Bogotá, Sin Indiferencia”, tanto las Políticas Generales del pan incluyeron lo relativo a la participación para la decisión, como en el Objetivo de Gestión Pública Humana, estableció estrategias dentro de ellas la de “Promoción de la comunicación con base en la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional”, y que a pesar de existir documentos que integran el diagnóstico, del PMM, se evidencia que el diseño del mismo fue incompleto, por cuanto se dejó de incluir la totalidad de aspectos mínimos que éste debe contener, como es el disponer de mecanismos de participación ciudadana expeditos, de Planes de Acción que incluyan proyectos de inversión, indicadores de seguimiento a cada proyecto, así como el presupuesto plurianual, para atender en forma completa e integral cada una de las problemáticas identificadas.

Una vez determinada la inexistencia de una verdadera Política Pública de Movilidad en la Ciudad, se concluye que no se han presentado interrelaciones entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales de la administración y la comunidad han surgido de manera conjunta.

En el estudio JICA se realizó un análisis de la población, las condiciones socioeconómicas y uso de la tierra en Bogotá, en la que se determinó que más del 70% de la población vive en áreas urbanas, el que fue tenido en cuenta las condiciones socioeconómicas existentes y futuras de los municipios vecinos, pero su gran importancia recayó en la población urbana.

Otro acercamiento de la participación de la comunidad hacia la temática de movilidad han sido las dos encuestas de movilidad, en el 2005 y 2011.

La encuesta presentada a 2011 fue probabilística, es decir que en la de 2011 se tomó en cuenta la población por cuanto fue imposible realizar esa interferencia, por lo tanto no son claros los procedimientos y alcances de la misma.

Datos importantes referidos en el estudio determinaron que la participación económica de la población de 12 años y mayores es de 2.635.000 personas y representa el 54% de la población. Adicionalmente, se muestra como 2.177.700 personas no están en la fuerza laboral y viven como estudiantes, amas de casa o individuos sin actividades económicas específicas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el estudio se presentó la distribución de empleo por localidad 2.274.500 personas trabajan dentro del área del estudio, y 91.200 trabajan fuera de la misma, lo cual demuestra y cuantifica el número de personas con empleo que viajan a diario en la ciudad, como fuera de ella.

Otro aspecto a resaltar son los resultados en forma detallada sobre las características de los viajes tanto personales, el volumen de tráfico, encuesta de origen y destino, tiempo de viajes etc.

En el estudio, se presentaron los resultados de las encuestas de tiempos de viajes, conteo de volumen de tráfico de intersecciones seleccionadas y en tramos de vías.

En el plan de desarrollo *“Bogotá sin indiferencia”*, uno de los principios se relaciona con la participación, *“involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas, y promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de capital social”*. Así mismo, en el documento ejecutivo V8 del PMM en el numeral 2.6 Participación ciudadana *“La movilidad debe entenderse como la capacidad de desplazarse en forma libre y tranquila, sin los permanentes inconvenientes que generan los conflictos del tránsito, los huecos, las obstrucciones en las vías, la pérdida de tiempo causada por la falta de espacio para circular y en un medio ambiente deteriorado por la polución y el desaseo, en muchos casos, con el fin de realizar las actividades de la vida diaria, ya sean de tipo laboral, comercial, personal etc. Es en ese entendido, que el Plan Maestro de Movilidad busca brindar las condiciones necesarias que hagan viable el tipo de desplazamiento que la ciudadanía requiere. (...)”*.

Por lo que la participación de la comunidad en la toma de decisiones públicas debe propender por lo contemplado en el PMM, hacia la búsqueda de las condiciones necesarias que hagan viable el tipo de desplazamiento que la ciudadanía requiere, sin embargo, en algunos estudios como el *“Reporte anual del Observatorio de Movilidad de Bogotá y la Región a 2007”*, realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá por intermedio del programa *“Ojo con Bogotá y la Región”*, con el apoyo de la Universidad de los Andes, se referencian una serie de hechos importantes que se destacan como el inicio del funcionamiento de la Secretaria Distrital de Movilidad -SDM- como entidad encargada del tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial y de transporte en la ciudad, y las demás entidades participantes en la ejecución de las políticas.

En el estudio se describe el resultado de la opinión de la comunidad sobre cómo se perciben los asuntos de movilidad desde el año 2000 hasta el 2007. El estado de transporte público, de la malla vial, la distribución del subsistema vial en Bogotá, la flota vinculada a Transmilenio, la accidentalidad vial, y registra unas conclusiones sobre el deterioro de las condiciones de movilidad en la ciudad, entre otras.

La participación de la ciudadanía en la formulación de la política de movilidad ha estado institucionalizado, sin embargo, los mecanismos de acercamiento con la comunidad hacia la construcción de la política, que ayude a mitigar las



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

problemáticas asociadas a la movilidad no se han dinamizado integralmente entre las instituciones involucradas con el tema de la movilidad, por lo tanto el trabajo de articulación institucional - comunidad debe estar interrelacionado, toda vez que el tema de la movilidad en atención a los desarrollos existentes ha adquirido un valor de vital importancia para la ciudad y el país.

4. EVALUACIÓN DE LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN

La evaluación de esta fase se plantea a partir del Plan de Ordenamiento Territorial POT, del Plan Maestro de Movilidad PMM, cuyo referente es el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 “*Bogotá Sin Indiferencia*”, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, con el fin de analizar si a través del PDD se operativiza el PMM y las limitaciones para su consolidación, en aras de aportar hacia la construcción de una política claramente definida que coadyuve a la solución efectiva de las deficiencias que existen en la prestación del servicio del transporte urbano en la ciudad.

En este contexto, los costos estimados del conjunto de programas y proyectos definidos en el POT, de acuerdo con la Estructura Funcional y de Servicios, para el periodo de corto plazo 2004-2007, el Sistema de Movilidad participa en un 72.83% (\$5.741.140 Millones de \$ de 2004), del total de los recursos del POT, para el periodo (\$7.882.800 millones de 2004). La participación de cada uno de los 9 componentes de la Estructura Funcional y de Servicios, correspondió a:

Cuadro 9
Costos estimados de ejecución del POT 2004-2007

Millones de \$ de 2004

ESTRUCTURA FUNCIONAL Y DE SERVICIOS	RECURSOS 2004-2007	% PARTICIPACIÓN
1. Estructura Funcional y de Servicios	\$214.844	2,73
2. Sistema de Movilidad	\$5.741.140	72,83
3. Sistema de Espacio Público Construido	\$273.386	3,47
4. Sistema de Acueducto	\$41.673	0,53
5. Sistema de Saneamiento Básico	\$1.066.733	13,53
6. Sistema de Equipamientos	\$417.138	5,29
7. Programa Patrimonio	\$6.519	0,08
8. Programa de Vivienda	\$71.812	0,91
9. Programa de Producción Ecoeficiente	\$49.555	0,63
TOTAL POT	\$7.882.800	100,00

Fuente: PDD “*Bogotá Sin Indiferencia*”. Anexo 1 Programación de Ejecución POT Período 2004- 2008

4.1. PMM Y PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA. UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN” 2004-2008

La forma como se ubica el PMM en el PDD “*Bogotá Sin Indiferencia*”, corresponde a un ejercicio que desarrolló la Contraloría de Bogotá.

4.1.1. Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”

El Plan de Desarrollo “Bogotá Sin indiferencia” se estructuró sobre tres ejes y un objetivo, así: Eje Social; Eje urbano Regional; Eje de Reconciliación; y Objetivo Gestión Pública Humana (Sostenible y Eficaz).

El impacto directo sobre el Sistema de Movilidad está en el Eje Urbano Regional

4.1.2. Integración del Plan Maestro de Movilidad y del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”

El PMM, se ubica en el PDD “**Bogotá Sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión**” 2004-2008,⁷¹ en uno de los principios del PDD, el referente a la **Participación**, que consiste en “*involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas, y promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de capital social*”. Así mismo, se integra en tres de las catorce (14) Políticas Generales del PDD⁷², en las políticas No. 8, “**Participación para la Decisión**”; 11 **Integración Territorial para la Sostenibilidad** y 13 **Empleo e Ingresos**”

El PMM se incorpora en el PDD en el *Eje Urbano Regional*, cuyo objetivo busca: “*avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una **ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible**, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo*”. Así mismo, se hace énfasis en lo que se denomina la **Ciudad – Región** cuando se establece que “*la ciudad se articulará desde las localidades hacia la región en el marco de la integración nacional, latinoamericana y la proyección internacional, con criterios de autonomía, solidaridad, cooperación, diversidad y participación para propiciar el crecimiento económico, la equidad social y ecológica y el **desarrollo sostenible***”.

Así mismo, el PMM, se encuentra en las Políticas de cada uno de los Ejes del Plan. En *Eje Urbano Regional* en una de sus cuatro Políticas⁷³, en la número 4, relativa a la “**Sostenibilidad Ambiental**”

De las siete (7) Estrategias⁷⁴, del *Eje Urbano Regional*, el PMM se incorpora en la No. 3 “**Mejoramiento de la accesibilidad de las personas a sitios de trabajo y estudio**, y se interrelaciona en cuatro de los cinco programas, de la estrategia 3, “**Mejoramiento de la accesibilidad de las personas a sitios de trabajo y estudio**”.

⁷¹ Adoptado con el Ac 308 de 2008

⁷² Las 14 Políticas del Plan: 1. Intervención social integral; 2. Integración social; 3. Intervención para la equidad; 4. Prevalencia de los derechos de las niñas y los niños; 5. Mujer y géneros; 6. Juventud; 7. Cambio cultural; 8. Participación para la decisión; 9. Control social y rendición de cuentas; 10. Seguridad alimentaria; 11. Integración territorial para la sostenibilidad; 12. Generación de riqueza colectiva; 13. Empleo e ingresos; 14. Integración Internacional.

⁷³ Las **cuatro Políticas del Eje Urbano Regional**, corresponden a: 1. Hábitat; 2. Ciudad – Región; 3. Competitividad y Competitividad; 4. Sostenibilidad Ambiental.

⁷⁴ Las **siete Estrategias del Eje Urbano Regional** corresponden a: 1. Redistribución equitativa de los beneficios del desarrollo entre todos y todas; 2. Distribución equilibrada de la oferta y el acceso a bienes y servicios en el territorio; 3. Mejoramiento de la accesibilidad de las personas a los sitios de trabajo y estudio; 4. Aumento y consolidación del Sistema de Espacio Público; 5. Aumento en el componente de trabajo en la inversión pública y en obras de infraestructura 6. Aprovechamiento de las oportunidades de inserción creativa en la comunidad internacional para potenciar la estructura económica regional; 7. Afianzamiento de la unidad de acción, mejoramiento de la gestión y el control de las actuaciones públicas y privadas en el territorio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El PMM, también se integra en cuatro de los Programas del *Eje Urbano Regional*, como en los Programas No 11. **“Hábitat desde los barrios y las UPZ”**; Programa No. 12 **“Red de Centralidades Distritales”**; en el Programa 13. **“Sostenibilidad Urbano - Rural”** y en el Programa 14. **“Región Integrada para el Desarrollo”**. En estos Programas el PMM, se articula en cinco (5) de las 26 metas que tienen los cuatro programas del Eje, en los que se incorpora el PMM así:

En La Meta: *“Mejorar la integración de los barrios con las centralidades”* en el programa 11; las metas *“Integrar Centralidades con el Sistema de Transporte Masivo”* e *“Integrar el transporte Masivo con el Espacio Público”* en el programa 12; la meta *“conectar el área rural con el área urbana”* en el Programa 13 y la meta *“Conectar la ciudad con la región”* en el programa 14.

En el Objetivo Estructurante, *“Gestión Pública Humana”* el PMM se articula en las tres (3) de las 7 Políticas del Objetivo⁷⁵, así:

En la Política No 4. *Los programas y acciones de la Administración Distrital se realizarán dentro de un modelo de gestión efectivo, transparente y participativo*, en la Política No. 5. *“La gestión de los recursos públicos para proveer el funcionamiento y la financiación del Plan de Desarrollo del Distrito Capital; y en la Política No. 7 “La información disponible, suficiente y veraz será un soporte fundamental para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control social”*.

Además se articula en tres (3) de los ocho (8) Programas del Eje⁷⁶, *Gestión Pública Humana*, así:

En los Programas: 5. *“Sistema Distrital de Información”*; Programa 30 *Administración Moderna y Humana*, y en el Programa 34 *“Planificación Fiscal y Financiera”*.

Las Metas de estos Programas en las cuales se articula el PMM corresponden a:

En el Programa 5. *“Sistema Distrital de Información”*; en la meta: 234 *“Consolidar el Sistema Distrital de Información”*. En el Programa 30 *“Administración Moderna y Humana”* en dos (2) de las 4 Metas del Programa, las metas: 214 *“Adecuar la estructura de la Administración para responder a las necesidades de los retos de la ciudad”* y 216 *“Fortalecimiento de la capacidad operativa de las entidades y organismos distritales”* y en el Programa 34 *Planificación Fiscal y*

⁷⁵ Las **siete Políticas de una Gestión Pública Humana**, corresponden a:

1. La institucionalidad pública se transformará y desarrollará en concordancia con las demandas de la ciudad para lograr la coordinación del gobierno y la autonomía progresiva de las localidades. 2. Se brindará un servicio oportuno y adecuado a los ciudadanos y las ciudadanas buscando un mayor acercamiento y una interacción más abierta, transparente e incluyente de la Administración con toda la comunidad. 3. Se construirá una cultura organizacional ética y de servicio que propicie el compromiso de los servidores y las servidoras públicas con el desarrollo y el fortalecimiento de sus competencias y habilidades. 4. Los programas y acciones de la Administración Distrital se realizarán dentro de un modelo de gestión efectivo, transparente y participativo que convoque y logre la solidaridad de los demás agentes y sectores de la sociedad. 5. La gestión de los recursos públicos para proveer el funcionamiento y la financiación del Plan de Desarrollo del Distrito Capital tendrá un manejo responsable en el cual prevelezcan la probidad y la sostenibilidad de los programas y proyectos, en el marco del Sistema de Presupuesto Orientado a Resultados, el cual facilita el control social. 6. La comunicación será el fundamento para la participación y el fortalecimiento de la institucionalidad y la legitimidad de la Administración. 7. La información disponible, suficiente y veraz será un soporte fundamental para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control social.

⁷⁶ Los ocho (8) Programas del Objetivo Gestión Pública Humana son: 1. Administración Moderna y Humana; 2. Localidades modernas y eficaces; 3. Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía; 4. Bogotá transparente y efectiva; 5. Sistema Distrital de Información; 6. Comunicación para la solidaridad; 7. Gestión de ingresos y control a la evasión y 8. Planeación fiscal y financiera

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Financiera” en una de las tres metas del Programa, la meta. 249 “Implementar el Marco de Gasto de Mediano Plazo y consolidar la aplicación del Presupuesto Orientado a Resultados en la Administración Central, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales, Localidades y Empresas Sociales del Estado.

4.1.3. Distribución de los recursos del PDD “Bogotá Sin Indiferencia”, por Eje o Componente.

Atendiendo la participación que tiene cada uno de los tres ejes y el objetivo del PDD, de los \$21.892.725 Millones de pesos asignados al PDD “Bogotá Sin Indiferencia”, el Eje Social corresponde al Eje al cual se le asignó los mayores recursos, el 59.66%,(\$13.061.137 millones de 2004), seguido por el “Eje Urbano Regional” con el 33.67% del total del Plan.

Cuadro 10
Distribución Presupuesto Programado en el PDD “BSI” Por Eje o Componente

Millones de \$ constantes de 2004

EJE O COMPONENTE	RECURSOS 2004-2008	% PARTICIPACIÓN
Eje Social	\$13.061.137	59,66
Eje Urbano Regional	\$7.371.466	33,67
Eje de Reconciliación	\$759.728	3,47
Objetivo Gestión Pública Humana	\$700.394	3,20
Total Plan de Desarrollo BSI	\$21.892.725	100,00

Fuente: PDD “Bogotá Sin Indiferencia”. Anexo 1 Programación de Ejecución POT Período 2004- 2008

4.1.4. Cuantificación de recursos para el Sector de Movilidad y Espacio Público en el PDD BSI

De los \$21.892.723 millones de 2004, del PDD “Bogotá Sin Indiferencia”, programados, el Sector de Movilidad y Espacio Público, ocupó el tercer lugar en participación con el 19.08% (\$4.177.695 millones de 2004) por cuanto, los dos primeros lugares lo ocuparon los sectores de Educación y Salud con el 31.57%y 19,47% respectivamente. La distribución de los recursos del PDD, por sectores, correspondió a:

Cuadro 11
Recursos Del PDD “Bogotá Sin Indiferencia” Programados por Sectores

Millones de \$ constantes de 2004

SECTOR	RECURSOS 2004-2008	% PARTICIPACIÓN
Organismos de Control	\$32.639	0,15
Educación	\$6.912.523	31,57
Cultura	\$509.786	2,33
Salud	\$4.262.501	19,47
Gestión Pública Admirable	\$130.443	0,60
Gobierno	\$686.062	3,13
Hacienda	\$307.690	1,41
Planeación y Competitividad	\$166.612	0,76
Hábitat	\$3.193.231	14,59
Movilidad y Espacio Público	\$4.177.695	19,08
Bienestar	\$1.513.541	6,91

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SECTOR	RECURSOS 2004-2008	% PARTICIPACIÓN
Total Plan de Desarrollo	\$21.892.723	100,00

Fuente: PDD “Bogotá Sin Indiferencia”. Anexo 1 Programación de Ejecución POT Período 2004- 2008

4.1.5. Distribución del Presupuesto programado para el componente de Movilidad y Espacio Público

En el componente de Movilidad y Espacio Público, participaron seis entidades: IDU, FONDATT, DADEP, ERU, FVP, y TM SA, a las cuales se les programó \$4.177.698 millones en el 2004, distribuidos en dos de los tres Ejes y en el *Objetivo Gestión Pública Humana* del PDD BSI. De estos recursos programados, al *Eje Urbano Regional* se le programó la mayor cantidad, \$4.014.610 millones de 2004, (un 96.10%). Al *Eje Reconciliación* y el *Objetivo Gestión Pública Humana*, se le programó el 2,45% y 1.46% respectivamente. La participación de cada una de las entidades, en estos ejes y objetivo, se muestra en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 12
Distribución del Presupuesto Programado para Movilidad y Espacio Público del PDD “BSI”

Millones de \$ constantes de 2004

EJE / ENTIDAD	RECURSOS 2004-2008	% PARTICIPACIÓN ENTIDAD POR EJE	% PARTICIP ENTIDAD
EJE URBANO REGIONAL	\$4.014.610	100,00	96,10
IDU	\$1.893.388	47,16	45,32
FONDATT	\$246.235	6,13	5,89
DADEP	\$19.796	0,49	0,47
ERU	\$27.550	0,69	0,66
TRANSMILENIO	\$1.827.641	45,52	43,75
EJE RECONCILIACIÓN	\$102.223	100,00	2,45
FVP	\$40.595	39,71	0,97
FONDATT	\$61.628	60,29	1,48
OBJETIVO GESTIÓN PÚBLICA HUMANA	\$60.862	100,00	1,46
IDU	\$8.200	13,47	0,20
FONDATT	\$52.393	86,08	1,25
DADEP	\$269	0,44	0,01
TOTAL COMP MOVILIDAD Y ESPACIO PUBLICO	\$4.177.695		100,00

Fuente: PDD “Bogotá Sin Indiferencia”. Anexo 1 Programación de Ejecución POT Período 2004- 2008

4.1.6. Distribución de recursos del PDD Bogotá Sin indiferencia por Entidades seleccionadas

A pesar que en el PMM tienen competencia nueve entidades distritales⁷⁷, la Contraloría de Bogotá, seleccionó para realizar el análisis y evaluación a cuatro de ellas, las que tienen mayor incidencia en el PMM, como la STT-FONDATT (ahora SDM); el IDU; la Empresa TM S.A. y la SOP (ahora UAERMV)

⁷⁷ Se Ver Anexo 6 Competencia Institucional en el PMM

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De acuerdo con el presupuesto programado por Ejes y Objetivo del PDD “Bogotá Sin Indiferencia” para las acciones de implementación del PMM, en las cuatro (4) entidades del Sector de Movilidad, analizadas, se encontró que éstas entidades participaron en los Ejes *Urbano Regional*; *Reconciliación* y en el Objetivo *Gestión Pública Humana* para lo cual se programaron recursos por \$4.089.485 millones de 2004, así:

Cuadro 13
Recursos Programados a las entidades del Sector Movilidad analizadas
en el PDD “Bogotá Sin Indiferencia” 2004-2008

Millones de pesos constantes 2004

Eje o Componente / Entidad	IDU	FONDATT	TRANSMILENIO	Total por eje y por Sector
Eje Social				
Eje Urbano Regional	1.893.388	246.235	1.827.641	3.967.264
Eje de Reconciliación		61.628		61.628
Objetivo Gestión Pública Humana	8.200	52.393		60.593
Total Plan de Desarrollo	1.901.588	360.256	1.827.641	4.089.485

Fuente: Elaboración propia Contraloría de Bogotá. Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Subdirección de Evaluación de Política Pública, con información del Cuadro Recursos por sector y entidad en el eje o componente Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas “Bogotá Sin Indiferencia”

Dentro de los recursos programados en el PDD “Bogotá sin Indiferencia” a las entidades del Sector de Movilidad analizadas, se mantiene la tendencia de la mayor participación del *Eje Urbano Regional*, en el total del PDD *Bogotá Sin Indiferencia*, por cuanto el *Eje Urbano Regional*, continúa con los mayores recursos asignados, el 97.01% (\$3.967.264 millones de 2004); mientras que el *Eje de Reconciliación*, participa con el 1.50% (\$61.628 millones de 2004) y el *Objetivo Gestión Pública Humana* con un 1.48% (\$60.593 millones de 2004).

Respecto al total de los recursos del PDD BSI, la mayor participación corresponde al IDU y a Transmilenio, con el 91.18% (\$3.729.229 millones de 2004) del total de la inversión y solo un 8,81% (\$360.256 millones de 2004) al FONDATT – STT (actual SDM).

4.2. ENTIDADES SELECCIONADAS

4.2.1. STT-FONDATT (ahora SDM)

Pese a que el FONDATT – STT (ahora SDM) es la cabeza del Sector de Movilidad, y cuenta dentro de su misión con aspectos importantísimos que propenden por orientar y liderar la formulación del Sistema de Movilidad, para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del Distrito Capital; al hacer un comparativo de los recursos programados para Sector Movilidad en Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia* con los recursos programados para la STT-FONDATT (ahora SDM) en el SEGPLAN de las vigencias 2004-2008, se observa que del total programado en el PDD BSI de \$4.089.485 millones de pesos solo se programó conforme a SEGPLAN para STT – FONDATT (ahora SDM) \$337.704 millones durante las vigencias 2004-2008, equivalentes al 8,25% del total de recursos programados para el Sector de Movilidad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El presupuesto asignado a la STT – FONDATT es insignificante frente al presupuesto programado del Plan y que muestra que la mayor parte de la inversión de la inversión recae en el IDU y en la Empresa Transmilenio S.A. y de su eficiente y eficaz ejecución depende el éxito o no de la implementación del PMM.

Cuadro 14
Comparación de Recursos Programados para el Sector Movilidad en PDD “BSI”
con los Recursos Programados para el FONDATT –STT (hoy SDM) en SEGPLAN
Vigencias 2004-2008

Millones de pesos

Recursos programados para Sector Movilidad en Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia	Recursos programados para el FONDATT - STT (ahora SDM) en SEGPLAN
4.089.485	337.704

Fuente: Elaboración propia Contraloría de Bogotá. Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Subdirección de Evaluación de Política Pública, con información de los recursos por sector y entidad en el eje o componente PDD “Bogotá Sin Indiferencia” 2004-2008 y SEGPLAN 2004-2008.

4.2.2. Instituto de Desarrollo Urbano - IDU

El IDU, como establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y domicilio en Bogotá D.C., creado mediante el Acuerdo 19 de 1972 del Concejo de Bogotá D.C. y destinado a ejecutar obras viales y de espacio público para el desarrollo urbano de la Capital, participa en la implementación del PMM.

En el IDU el PMM en el IDU se incorporó así: En el *Eje Urbano Regional*, se articula en la Política “1. Hábitat” en la estrategia “3. Mejoramiento de las personas a los sitios de trabajo y estudio”, en el programa “11. Hábitat desde los barrios”, en la meta de programa “Mejorar la integración de barrios con centralidades”; en el proyecto prioritario 1. “Mejoramiento Integral de barrios” con el proyecto de inversión “234 Desarrollo y Sostenibilidad de la Infraestructura Local”

También se vincula en el *Eje Urbano Regional* y en la Política 2 “Ciudad Región” en el Programa 14. “Región Integrada para el desarrollo”, en la Meta de Programa “conectar la ciudad con la región”, en el Proyecto Prioritario “Consolidación de la institucionalidad regional” con el proyecto 7260 “Construcción de vías regionales”

Así mismo en el *Eje Urbano Regional*, en la Política 2 “Ciudad Región” en el Programa 12. “Red de centralidades distritales”, en la Meta de Programa “Integrar centralidades con el sistema de transporte público” en el Proyecto Prioritario “Operaciones Urbanas Integrales”, con el Proyecto de Inversión 7262 “Infraestructura Vial y de espacio público para las zonas de expansión de la ciudad”. En la Meta de Programa “Sistemas de Movilidad y Espacio Público POT” el Proyecto Prioritario “Gestión Interinstitucional en Nuevo Usme, Cuenca del Río Tunjuelo y Suba” en este mismo Proyecto de Inversión” 7262 “Infraestructura Vial y de espacio público para las zonas de expansión de la ciudad”.

En el *Eje Urbano Regional*, en la Política 2 “Ciudad Región” en el Programa 12. “Red de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

centralidades distritales”, en la Meta de Programa “Integrar el transporte Masivo con el espacio público”, en el Proyecto Prioritario “Mantenimiento y Consolidación del Sistema Transmilenio” con el Proyecto de Inversión 7041 “Infraestructura Urbana integral para el transporte público – Transmilenio”.

En el Eje *Urbano Regional*”, en la Política 2 “*Ciudad Región*” en el Programa 12. “*Red de centralidades distritales*”, en la Meta de Programa “*Integrar el transporte Masivo con el espacio público*”, en el Proyecto Prioritario “*Integración del sistema de movilidad e intermovilidad*” con el Proyecto de Inversión 220 “*Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura asociada a la red de centralidades*”: y en el Proyecto Prioritario “*Mantenimiento y Consolidación del Sistema Transmilenio*” en este mismo Proyecto de Inversión 220 “*Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura asociada a la red de centralidades*”:

En el Eje *Urbano Regional*”, en la Política 2 “*Ciudad Región*” en el Programa 12. “*Red de centralidades distritales*”, en la Meta de Programa “*Integrar el transporte Masivo con el espacio público*”, en el Proyecto Prioritario “*Operaciones Urbanas Integrales*” con el Proyecto de Inversión 7193 “*Gestión de actuaciones urbanísticas*”

En el Eje *Urbano Regional*”, en la Política 2 “*Ciudad Región*” en el Programa 13. “*Sostenibilidad Urbano regional*”, en la Meta de Programa “*Conectar el área rural con la urbana*”, en el Proyecto Prioritario “*Consolidación de la estructura ecológica principal*” con el Proyecto de Inversión 247 “*Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura rural*”

El IDU en la implementación del PMM también se incorpora en el PDD BSI, en el “*Objetivo de Gestión Pública Humana*” en el programa “*30 Administración Moderna y Humana*”, en la Meta de Programa “*Fortalecimiento de la capacidad operativa de las entidades y organismos distritales*” en el Proyecto Prioritario “*Modernización y adecuación de la administración distrital*” con el Proyecto de Inversión “*232 Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la gestión del IDU*”

4.2.2.1. Recursos del PDD BSI, para Movilidad en el IDU

Para implementar el PMM en el PDD BSI se realizó en el IDU mediante ocho (8) Proyectos de Inversión, es decir, participó en el 2.17% (8 proyectos) del total de proyectos de inversión incorporados al PDD “*Bogotá Sin Indiferencia*”⁷⁸ y en el 2.31% de proyectos los registrados en el Banco Distrital de Proyectos (345 proyectos).

Para los ocho proyectos de inversión al IDU se le programó \$2.519.731 millones en el 2004, dentro de los cuales, las mayores participaciones en recursos fue para los Proyectos de Inversión 220, “*Desarrollo y Sostenibilidad de la Infraestructura asociada a la Red de Centralidades*” con \$1.429.818, millones, el 56.74%, y el Proyecto 234 “*Desarrollo y Sostenibilidad de la Infraestructura Local*”, con \$705.768 millones, el 28.01%.

⁷⁸ Según información del SEGPLAN, la totalidad de proyectos de inversión del PDD BSI, fue de 367 proyectos los que corresponden a: 345 proyectos registrados y 12 proyectos inscritos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La integración de los ocho proyectos de inversión del IDU con el Sistema de Movilidad, se da en los cuatro Subsistemas y en el PDD BSI se proporciona en uno de los Ejes Estructurantes, el 02. Eje Urbano Regional y en el Objetivo Gestión Pública Humana en cinco Programas del PDD, lo cual se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro 15
Presupuesto Programado de los Proyectos de Inversión a cargo del IDU

Millones de \$ de 2004

SISTEMA DE MOVILIDAD		PLAN DE DESARROLLO BSI						RECURSOS PROGRAM 2004-2008	% PARTIC
		EJE ESTRUCTURANTE U OBJETIVO		PROGRAMA		PROYECTO DE INVERSIÓN			
SUBSISTEMA	COMPONENTE	No.	NOMBRE	No.	NOMBRE	No.	NOMBRE		
Vial	Malla Vial Local	02.	Eje Urbano regional	11.	Hábitat desde los barrios	234	Desarrollo y Sostenibilidad de la Infraestructura Local	\$705.768	28,01
Vial y Vial Peatonal	Malla Vial Local y Red de ciclo rutas ; Andenes Plazas y Plazoletas; Puentes Peatonales	02.	Eje Urbano regional	14.	Región Integrada para el desarrollo	7260	Construcción de Vías Regionales	\$114.217	4,53
Vial y Vial Peatonal	Malla Vial Local y Red de ciclo rutas ; Andenes Plazas y Plazoletas; Puentes Peatonales	02.	Eje Urbano regional	12.	Red de centralidades	7262	Infraestructura vial y de espacio público para zonas de expansión en la ciudad	\$11.646	0,46
De transporte; Vial peatonal	Red de Transmilenio; red de corredores troncal; red de ciclo rutas, puentes peatonales	02.	Eje Urbano regional	12.	Red de centralidades	7041	Infraestructura urbana integral para el transporte público-Transmilenio	187.724,00	7,45
Vial; Vial Peatonal	Malla Vial Arterial , Intermedia y Local; Ciclo rutas; Alamedas y Andenes; puentes peatonales; plazas y plazoletas; cruces peatonales	02.	Eje Urbano regional	12.	Red de centralidades	220	Desarrollo y Sostenibilidad de la Infraestructura asociada a la Red de Centralidades	\$1.429.818	56,74
Vial peatonal	Parques y Andenes	02.	Eje Urbano regional	12.	Red de centralidades	7193	Gestión de Actuaciones Urbanísticas	\$4.937	0,20
Vial	Malla Vial Rural	02.	Eje Urbano regional	13.	Sostenibilidad urbano Rural	247	Desarrollo y Sostenibilidad de la Infraestructura Rural	\$49.019	1,95
Vial; de transporte; de Regulación y Control del tráfico y Vial peatonal	Malla vial Arterial, Intermedia y Local; Red de Transmilenio; Corredores Troncales; Rutas Alimentadoras; Red de estacionamientos públicos	04.	Objetivo de Gestión Pública Humana	30.	Administración Moderna y Humana	232	Fortalecimiento Institucional	\$16.602	0,66
								\$2.519.731	100,00

Fuente: Elaboración propia Contraloría de Bogotá. Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Subdirección de Evaluación de Política Pública, con información del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo –SEGPLAN. Plan de Acción *Bogotá Sin Indiferencia* 2004-2008 Componentes de Gestión y de Inversión, última versión oficial, fecha de corte 31 de mayo de 2008

4.2.2.2. Metas de los proyectos de Inversión del IDU en el PDD “Bogotá Sin Indiferencia”

Los ocho Proyectos de Inversión a cargo del IDU participan en el PDD con 120 metas, en las cuales, el proyecto de inversión 220, “Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura asociada a la Red de Centralidades” es el de mayor número de metas presenta con 41 metas, el 34.16% del total de las metas, de los proyectos a cargo de la entidad; le

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

sigue en número de metas, el proyecto 7041, “Infraestructura urbana integral para el transporte público – Transmilenio” con 23 metas, los restantes 6 proyectos poseen entre 4 y 15 metas cada uno, tal como se muestra enseguida:

Cuadro 16
Metas de los Proyectos de Inversión a cargo del IDU en el PDD “BSI” 2004-2008

PROYECTO DE INVERSIÓN		METAS PROYECTO DE INVERSIÓN
CODIGO	NOMBRE	
234	Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura local	Construir 220 Km-Carril De Vías Locales
		Mantener 1.700 Km-Carril De Vías Locales
		Adquirir 52 Predios Para La Construcción De Obras
		Construir 478000 M2 De Espacio Público
		Realizar 355 Asistencias Técnicas, Logísticas Y Operativas Para El Desarrollo Del Proyecto
		Rehabilitar 128 Km-Carril De Vías Locales
		Realizar 47 Unidades De Gestión Social En Los Predios Adquiridos Para Las Obras
		Mantener 41000 M2 De Espacio Público
		* Hacer Seguimiento 100 Por Ciento A Los Contratos Con Pólizas De Estabilidad
		Realizar 7,5 Estudios Y Diseños En La Ciudad
		* Atender 100 Por Ciento De Los Imprevistos Relacionados Con Las Obras de Infraestructura Local
		*Atender 100 Por Ciento Las Solicitudes De Las Alcaldías Locales A Través de la UEL
		Construir 4 Puentes Peatonales En La Ciudad
		Actualizar 9322 Segmentos Del Inventario Y Diagnóstico De La Malla Vial
		Construir 240 Ml Construir Ml De Taludes
7260	Construcción de vías regionales	Adquirir 611 Predios Para La Construcción De Vías Regionales
		Realizar 1 Estudios Y Diseños Para La Construcción De Vías Regionales
		Construir 35 Km-Carril De Vías Regionales
		Realizar 352 Unidades De Gestión Social
		Construir 4 Km d Ciclorruta En La Ciudad
7260	Construcción de vías regionales	Construir 77000 M2 De Espacio Público
7262	Infraestructura vial y de espacio público para zonas de expansión de la ciudad	Construir 3 Puentes Peatonales En La Ciudad
		Adquirir 6 Predios Para Construir Vías En Zonas De Expansión
		Diseñar Y Construir 8 Km-Carril De Vías En Zonas De Expansión
		Realizar 2 Estudios Y Diseños Para La Construcción De Vías En Zonas De Expansión
		Construir 1,3 Km de Cicloruta en la Ciudad
7041	Infraestructura urbana integral para el transporte público - Transmilenio	Construir 7300 M2 De Espacio Público
		Construcción 1 Km Carril de Vías en Zonas de Expansión
		Realizar 2 Asistencias Técnicas Y Logísticas
		Construir 750000 M2 De Espacio Público
		Adquirir 149 Predios Para La Construcción Del Sistema Transmilenio
		Construir 190 Km-Carril De Troncal
		Construir 15 Estaciones Para El Sistema Transmilenio
		Construir 43 Puentes Peatonales Para El Sistema Transmilenio
		Construir 3 Portales Para El Sistema Transmilenio
		Construir 3 Patios Para El Sistema Transmilenio
		Construir 9,7 Km-Carril De Vías
		Realizar 667 Asistencias Técnica Y Operativamente Respecto A Seguimiento Ambiental, Estructuración Legal, Trámites Administrativos, Coordinaciones De Contratos De Estudios Y Diseños, Obras Y Señalización, etc.,
		Mantener 195000 M2 De Vías
		Realizar 1145 Unidades De Gestión Social
		Rehabilitar 95 Km-Carril De Vías
Realizar 8 Estudios Y Diseños Para Construcción De Troncal		
Mantener 1011949 M ² De Espacio Público		
Construir 2 Parqueaderos Para Buses Transmilenio		
7041	Infraestructura urbana integral para el transporte público - Transmilenio	Mantener 1581,24 Km-Carril De Troncal
		Construir 10 Puntos De Encuentro en la Ciudad,
		Realizar En Un 100 Por ciento El Seguimiento Ambiental, La Estructuración Legal, Las Coordinaciones De Los Estudios Y Diseños Y La Realización De Las Obras,
		Construir 26 Puentes Vehiculares En La Ciudad
		Construir 14 Km De Ciclo ruta En La Ciudad
		Mantenimiento Rutinario De 74 Puentes Peatonales Para El Sistema Transmilenio
		Construir 2 Ciclopuentes
Mantener 1 Puente Vehicular en Bogotá D.C,		
220	Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura asociada a la Red de Centralidades	Construir 100 Km-Carril De Vías Arterias
		Rehabilitar 100 Km-Carril De Vías Arterias
		Mantener 3200 Km-Carril De Vías Arterias
		Construir 13 Km-Carril De Vías Intermedias

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PROYECTO DE INVERSIÓN		METAS PROYECTO DE INVERSIÓN
CODIGO	NOMBRE	
		Mantener 270 Km-Carril De Vías Intermedias Construir 600000 M2 de Espacio Público (Andenes, Alamedas, Separadores) Mantener 7100000 M2 de Espacio Público (Andenes, Alamedas, Separadores) Construir 40 Km de Ciclorutas Construir 29 Puentes Peatonales En Bogotá D.C, Adquirir 3528 Predios Para Construcción De Obras Construir 1 Ciclopuentes En La Ciudad, Construir 10 MI De Pantalla (Muro De Contención), Construir 18 Puentes Vehiculares En La Ciudad Instalar Y Mantener 24845,4 MI De Defensas Viales En La Ciudad Mantener 606 MI De Barandas En La Ciudad Mantener 5 Monumentos en La Ciudad
220	Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura asociada a la Red de Centralidades	Realizar 2832 Unidades De Gestión Social En La Ciudad En Los Predios Adquiridos Para Las Obras Acompañar A 962 Unidades De Gestión Social En La Adquisición De Predios Necesarios Para La Ejecución De Las Obras Viales Programadas * Atender 100 Por ciento De Los Imprevistos Relacionados Con Las Obras De Infraestructura Asociada A La Red De Centralidades * Involucrar 100 Por ciento La Participación De La Comunidad A Través De Reuniones Y Debates Para La Mitigación Del Impacto Generado Por Las Obras Realizar 60 Estudios Y Diseños En La Ciudad Realizar 676 Asistencias Técnicas, Logísticas Y Operativas Para El Desarrollo Del Proyecto * Hacer Seguimiento 100 Por Ciento a los Contratos Con Pólizas de Estabilidad * Administrar Y Monitorear 34 Puentes Vehiculares En La Ciudad * Realizar 100 Por Ciento De Las Interventorías A Las Obras Construidas Por Las Urbanizaciones Mantener 6 Puentes Peatonales En La Ciudad, Realizar 50 Reasentamientos En El Proyecto Mantener 6 Puentes Vehiculares En La Ciudad * Administrar 100 Por Ciento Predios Adquiridos Pagar 51 Sentencias A Procesos Judiciales Fallados En Contra Del IDU, Ocasionados En Los Proyectos Mantener 300 Km De Cicloruta Construcción 1 De Unidad De Mejoramientos Geométricos En La Ciudad, Rehabilitar 30,84 Km-Carril De Vías Intermedias Construir 1 Equipamiento En La Ciudad Actualizar 14451 Segmentos Del Inventario Y Diagnóstico De La Malla Vial Construir 1 Puntos De Encuentro Puntos De Encuentro En La Ciudad, Construir 341 Parqueaderos Mantenimiento Rutinario 35 Puentes Peatonales En Bogotá DC Mantenimiento Rutinario 35 Puentes Vehiculares En Bogotá DC Construir 1 Paso Peatonal Semaforizado a Nivel Fabricar E Instalar 150 Módulos De Venta En La Ciudad
7193	Gestión de actuaciones urbanísticas	Construir 108481 M2 De Espacio Público (Incluye Parque Tercer Milenio) (Renovación Urbana) Adquirir 127 Predios Para La Construcción De La Fase III Del Parque Tercer Milenio Realizar 6 Unidades De Gestión Social Realizar 11 Asistencias Técnicas, Logísticas Y Operativas Para El Desarrollo Del Proyecto
247	Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura rural	Construir 8,18 Km-Carril De Vías Rurales Mantener 740 Km-Carril De Vías Rurales Realizar 7 Estudios Y Diseños Para El Proyecto Realizar 6 Asistencias Técnicas Y Logísticas De Apoyo Al Proyecto Rehabilitar 10,6 Km-Carril De Vías Rurales Construir 2 Puentes Vehiculares En La Ciudad Adquirir 1 Predios Para La Construcción De Obras, Suspendida Construir 1 Puente Peatonal
232	Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la gestión del IDU	* Mejorar 50 Por Ciento La Capacidad Operativa De La Entidad Capacitar 4.960,5 Funcionarios Del Instituto * Mejorar 100 Por Ciento El Cobro De La Valorización * Fortalecer E Implementar 100 Por Ciento Los Puestos De Trabajo Para Los Funcionarios Implementar 1 Sistema De Información Geográfica Con Varios Casos De Uso * Asegurar 100 Por Ciento Obras Civiles Terminadas O De Responsabilidad Del Instituto Contra Todo Riesgo * Actualizar 100 Por Ciento Diagnóstico De La Malla Vial * Acompañar 100 Por Ciento Los Proyectos De Inversión del IDU De Infraestructura Ambientalmente Desarrollar 17 Proyectos Viales Y De Espacio Público
232	Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la gestión del IDU	Realizar 5954 Debates Y Reuniones Sobre El Impacto De Las Obras Ejecutadas Por El IDU * Diseñar E Implementar 100 Por Ciento Las Estrategias, Piezas Y Herramientas De Comunicación Que Requiera El Instituto para informar a la comunidad y a los funcionarios de los proyectos que requieran difusión Cubrir 4 Garantías De Cobertura De Ingresos Mínimos En Parqueaderos Por Concesión Realizar 2 Inventarios De Espacio Público, Puentes Peatonales, Vehiculares, Pontones, etc., En La Ciudad

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PROYECTO DE INVERSIÓN		METAS PROYECTO DE INVERSIÓN
CODIGO	NOMBRE	
		* Apoyar 100 Por Ciento Administrativamente Al Instituto (Personal Para El Funcionamiento Normal Del IDU)
		Realizar 1 Estudio Y Diseño Para La Construcción De Una Sede

Fuente: Elaboración propia Contraloría de Bogotá. Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Subdirección de Evaluación de Política Pública, con información de la Ficha EBI-D de cada Proyecto de Inversión, última versión del PDD BSI y el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo –SEGPLAN . Plan de Acción Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008 Componentes de Gestión y de Inversión, última versión oficial, fecha de corte 31 de mayo de 2008

La programación tanto de los proyectos de inversión a cargo del IDU como de las magnitudes (física) de cada una de las metas de los ocho proyectos se presenta en el Anexo 7

4.2.3. Empresa de Transportes del Tercer Milenio Transmilenio S.A

Durante el cuatrienio 2004-2008, Transmilenio llevó a cabo el *Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia*, a través de cuatro (4) proyectos de inversión, con la finalidad de contribuir con las políticas, programas, proyectos, metas y objetivos allí establecidos, cuya planeación y control estuvo a cargo de la Subgerencia de Planeación de la entidad.

La Empresa de Transportes del Tercer Milenio Transmilenio S.A. participó en el PDD “*Bogotá Sin Indiferencia*” a través del *Eje Urbano Regional*, en los Programas de la *Red de Centralidades Distritales* y de *Gestión Pública Humana*.

Cuadro 17
Proyectos de Inversión a cargo de la Empresa Transmilenio S.A.
En Millones de \$ de 2004

Número Proyecto	Nombre proyecto	Total Programado 2004-2008.
7223	Operación y Control del Sistema de transporte	\$ 8.745,47
7251	Gestión de infraestructura del Transporte Público	\$ 132.462.37
7225	Implementar un sistema de información gerencial	\$ 7.083.43
7266	Capacitación del sistema Transmilenio	\$ 8.389.21
TOTAL		\$ 156.680.50

Fuente: Elaboración propia Contraloría de Bogotá. Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Subdirección de Evaluación de Política Pública, con información de del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN - Plan de Acción Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008 Componentes de Gestión y de Inversión, última versión oficial, fecha de corte 31 de mayo de 2008

Lo anterior evidenció que para Transmilenio fue asignado en el PDD “*Bogotá Sin Indiferencia*” la Suma total de **\$156.680.50 Millones de 2004** para ejecutar en los 4 años de vigencia del Plan de Desarrollo, actuación que será analizada en la etapa de ejecución.

Cuadro 18
Presupuesto asignado a los Proyectos del POT, no asociados a Operaciones Estratégicas del Sistema de Movilidad

Estructura Funcional y de Servicios	En Millones de \$					VALOR TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	
MOVILIDAD (Sin Espacio Público)	Programado	Programado	Programado		Programado	Programado
Sistema Vial Arterial	0	0	4.810	41.868	28.915	75.593

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Estructura Funcional y de Servicios	2004	2005	2006	2007	2008	VALOR TOTAL
Vías Urbanas	0	0	620	12.870	1.800	15.290
Intersecciones	0	0	1.406	19.085	27.115	47.606
Ciclorrutas	0	0	2.784	9.913	0	12.697

Fuente: Empresa Transmilenio S.A. Subdirección de Programación y Seguimiento de la Inversión Pública.

Cuadro 19
Fuente de Financiación para Movilidad

Millones de \$ corrientes

FUENTE DE FINANCIACIÓN	VALOR TOTAL
BID	1.738.20
BANCO MUNDIAL	1.677.56
RECURSOS PROPIOS	54.99
SIN INFORMACIÓN	30.00
TOTAL	3.501.44

Fuente: Empresa Transmilenio S.A. Subdirección de Infraestructura y Espacio Público.

4.2.4. Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (UAERMV)

Con la reforma administrativa de los organismos y entidades realizada en el Distrito Capital mediante el acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, se crea la Secretaría Distrital de Movilidad y se transforma la Secretaría de Obras Públicas en Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAERMV, contemplando las funciones básicas de la entidad.

Dentro de las acciones desarrolladas durante la vigencia 2007, con el fin de alcanzar las metas proyectadas en cuanto al mantenimiento de la malla vial local, se encuentra la ejecución del convenio interadministrativo IDU-SOP 015 de 2008, que fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2010⁷⁹

La UAERMV fue creada como una Unidad Administrativa Especial del orden Distrital del Sector Descentralizado, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital de Movilidad. Cuenta con un Consejo Directivo que *“adoptó los Estatutos de la entidad mediante el Acuerdo 001 del 2 de enero de 2007, por medio del cual se regulan aspectos como naturaleza jurídica, objeto, domicilio y duración, funciones y facultades, dirección, administración y estructura, Consejo Directivo, Director General, contratación y personal, régimen patrimonial, contabilidad, control fiscal y control”*.⁸⁰

Se determinó que el patrimonio de la UAERMV estará constituido por los bienes que

⁷⁹ Oficio respuesta de la UAERMV radicado Contraloría No. 1-2014-19971 del 29/08/2014

⁸⁰ www.umv.gov.co

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

adquiera a cualquier título o le sean asignados, con posterioridad. Así mismo, tiene los siguientes recursos económicos:

“El aporte del Presupuesto Distrital necesario para el funcionamiento e inversión de la Entidad.

Las sumas, valores o bienes que reciba por la enajenación o arrendamiento de bienes de su propiedad y de productos o servicios de cualquier naturaleza.

*Los recursos y bienes que reciba a título de donación o asistencia técnica, nacional e internacional”.*⁸¹

El objeto de la entidad es el de *“programar y ejecutar las obras necesarias para garantizar rehabilitación y el mantenimiento periódico de la malla vial local; así como la atención inmediata de todo el subsistema de la malla vial cuando se presenten situaciones imprevistas que dificulten la movilidad en el Distrito Capital”*⁸²

La Administración Distrital es la responsable del mantenimiento vial de la ciudad, para el cumplimiento de este compromiso la Secretaría Distrital de Movilidad, como cabeza del sector tiene por objeto *“orientar y liderar la formulación de las políticas del Sistema de Movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del Distrito Capital en el marco de la interconexión del Distrito Capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior”* y como una de las funciones *“(…) Liderar y orientar las políticas para la formulación de los planes, programas y proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial y de transporte del Distrito Capital”*.⁸³

Participa en el mantenimiento vial como entidad del sector descentralizado adscrita a la SDM, el IDU. Los Fondos de Desarrollo Local, participan mediante la suscripción de convenios interadministrativos con la UAERMV.

La falta de articulación interinstitucional, que permita medir la intervención de cada una de las entidades o instituciones participantes en el mantenimiento de la malla vial, frente a los proyectos de impacto en la ciudad es un referente a tener en cuenta como una de las medidas a adoptar para mejorar las problemáticas asociadas a la movilidad y que se concretarían en el plan de acción de la política, inexistente en el sector.

La UAERMV participó en el Plan de Desarrollo *“Bogotá Sin Indiferencia”*, a través del *Eje Urbano Regional*:

- Programa: Hábitat desde los barrios y las UPZ,
- Proyecto: 408 *“Recuperación, Rehabilitación y Mantenimiento de la Malla Vial”*.

En el objetivo Gestión Pública Humana

⁸¹ www.alcaldiabogota.gov.co. Acuerdo 257 de 2006.

⁸² www.alcaldiabogota.gov.co. Acuerdo 257 de 2006.

⁸³ www.alcaldiabogota.gov.co. Decreto 567 de 2006.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Programa: Administración moderna y humana
- Proyecto: 398 “Fortalecimiento y desarrollo institucional”

El Alcalde Mayor expidió el decreto 536 del 29 de diciembre de 2006, modificando el presupuesto de la vigencia 2007 de la UAERMV para adecuarlo a la nueva estructura administrativa. La entidad inició sus actividades a partir de la vigencia 2007, es por ello que para el análisis de la fase de implementación, se examinará el 2007 y 2008.

Según el plan de acción con corte a 31 de mayo de 2008, se ejecutaron dos (2) proyectos de inversión el No. 408 *Recuperación, Rehabilitación y Mantenimiento de la Malla Vial* y N° 398 “Fortalecimiento y desarrollo institucional”, con las metas e indicadores.

Para cumplir con las metas de los proyectos inscritos en las fichas EBI-D, la UAERMV programó recursos para el proyecto No 408 por \$73.506,95 millones, en la vigencia 2007 y para el 2008 el monto fue de \$8.366,98 millones, cifras que arrojan un total programado de \$81.873,94 millones para los dos períodos.

Cuadro 20
Proyectos de Inversión del PDD “Bogotá sin Indiferencia” a cargo de la UAERMV
Vigencias 2007-2008

PROYECTO	En Millones de \$ corrientes		
	PRESUPUESTO 2007	PRESUPUESTO 2008	TOTAL PROGRAMADO
408 Recuperación, Rehabilitación y Mantenimiento de la Malla vial local	73.506,95	8.366.98	81.873.94
398 “Fortalecimiento y desarrollo institucional”	300.00	95.20	395.20

Fuente: UAERMV- SEGPLAN Plan de acción 2007-2008.

La meta del proyecto 408: “Ejecutar 510.21 Kilómetros-Carril de Rehabilitación de Vías”, y la programación de la meta física fue de 536.00 Km-Carril en el 2007, y para el 2008 fue de 470 Km- carril, cifras que arrojan un total programado de 1.006 k-carril, para todo el período 2007-2008.

Otra de las metas del proyecto 408 “Trasladar planta productora de mezclas 1 Unidad al predio adquirido para uso de actividad minero industrial”, registra como cantidad programada 1, para las dos vigencias 2007-2008.

Cuadro 21
Metas Programadas del Proyecto de Inversión 408 - a cargo de la UAERMV
Vigencias 2007-2008

No. PROYECTO	VIGENCIA	META PROGRAMADA	CANTIDAD
408	2007	Ejecutar 510.21 km-carril de Rehabilitación de vías	536
	2008	Ejecutar 510.21 km-carril de Rehabilitación de vías	470
	2007 y 2008	Trasladar planta productora de mezclas 1 Unidad al predio adquirido para uso de actividad minero industrial	1

Fuente: UAERMV- SEGPLAN Plan de acción 2007-2008.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Proyecto: 398 “fortalecimiento y desarrollo institucional”

Para desarrollar el proyecto 398 la entidad presupuesto en el 2007 \$300, 00 millones y \$95,20 millones en el 2008, para un total programado de \$395,20 millones.

El objetivo del Proyecto: “1).Adecuar la estructura física, tecnológica y de infraestructura de la Unidad Administrativa de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, reorganizar sus oficinas y dotarlas de todos los elementos necesarios para el mejoramiento institucional”

Cuadro 22
Metas Programadas del Proyecto de Inversión 398 a cargo de la UAERMV
Vigencia 2007

No. PROYECTO	VIGENCIA	META PROGRAMADA	CANTIDAD
398	2007	Adquirir e instalar 30 puestos de trabajo dotados de los elementos y recursos logísticos, operativos y tecnológicos.	30
	2007	Adquirir 75 equipos de cómputo hardware y software dotados con tecnología de punta.	25

Fuente: UAERMV- SEGPLAN Plan de acción 2007-2008.

En la fase de implementación, se analizó si a través del plan de desarrollo se operativiza la política pública, y se concluye que la UAERMV en el período de estudio, inició con dos proyectos de inversión, de los cuales el 408 participó directamente en la Rehabilitación de Vías durante las vigencias 2007 y 2008, como un primer intento hacia la programación de las políticas públicas trazadas en el Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”, sin embargo, se carece del plan de acción de la política como instrumento que permita una verdadera articulación entre las entidades que aportan en la ejecución del PMM y el plan de desarrollo.

4.2.5. Diferencias, en la información registrada en los Proyectos de Inversión en la Ficha EBI-D y el SEGPLAN

Se realizó el comparativo de las fichas EBI-D y el Plan de Acción - Componente de Inversión y Gestión del PDD BSI. En las EBI-D se identifican entre otros aspectos, las metas, los objetivos, la solución del problema y el flujo financiero del proyecto. Para el análisis fue tenido en cuenta el valor total del flujo financiero, correspondiente a la última versión de la mencionada ficha.

Se compararon y analizaron los doce (12) proyectos del IDU y de la Empresa Transmilenio S.A. como ejemplo de la temática de Movilidad, dando el siguiente resultado:

En los ocho (8) proyectos de inversión del IDU se evidenció diferencia por \$2.910.470,79 millones de 2004, entre la información de recursos que registra la última versión de la Ficha EBI –D del PDD BSI del proyecto y la que aparece en el documento SEGPLAN⁸⁴, del mismo proyecto, tal como se desagrega adelante.

⁸⁴ SEGPLAN: Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Este hecho crea incertidumbre en la información generada por la misma entidad. El resumen de las diferencias encontradas se presenta así:

Cuadro 23
Diferencias halladas en la Información de las Fichas EBI D y la Registrada en el SEGPLAN

En Millones de \$ de 2004

PROYECTO DE INVERSIÓN		FICHA EBI -D		RECURSOS PROGRAMADOS SEGPLAN 2004-2008	DIFERENCIA
No.	NOMBRE	No. Versión y fecha	Recursos última versión Ficha en el PDD BSI		
234	Desarrollo y Sostenibilidad de la Infraestructura Local	66 del 4 de julio de 2004	\$1.383.103,70	\$705.768	\$677.336
7260	Construcción de Vías Regionales	71, del 17 de junio de 2008	\$363.914,22	\$114.217	\$249.697
7262	Infraestructura vial y de espacio público para zonas de expansión en la ciudad	50, del 17 de junio de 2008	\$38.687,38	\$11.646	\$27.041
7041	Infraestructura urbana integral para el transporte público-Transmilenio	110, del 4 de junio de 2008	\$913.048,87	187.724,00	\$725.325
220	Desarrollo y Sostenibilidad de la Infraestructura asociada a la Red de Centralidades	126, del 25 de julio de 2008	\$2.391.793,60	\$1.429.818	\$961.975,60
7193	Gestión de Actuaciones Urbanísticas	43, del 4 de junio de 2008	\$153.037,41	\$4.937	\$148.100
247	Desarrollo y Sostenibilidad de la Infraestructura Rural	44, del 4 de junio de 2008	\$44.206,28	\$49.019	-\$4.812,72
232	Fortalecimiento Institucional	53, del 4 de junio de 2008	\$142.410	\$16.602	\$125.808
			\$5.430.202	\$2.519.731	\$2.910.470,79

Fuente: Elaboración propia Contraloría de Bogotá. Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Subdirección de Evaluación de Política Pública, con información de la Ficha EBI-D de cada Proyecto de Inversión, última versión del PDD BSI y el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo –SEGPLAN . Plan de Acción Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008 Componentes de Gestión y de Inversión, última versión oficial, fecha de corte 31 de mayo de 2008

La totalidad de la información registrada en las fichas EBI-D y en el SEGPLAN de los ocho proyectos de inversión del IDU se presenta en mayor detalle en la Matriz del Anexo 8

De otra parte, Una vez analizadas las cifras de asignación para Transmilenio S.A. se realizó el comparativo de las fichas EBI donde se formularon los proyectos para determinar que en el Plan de Acción- Componente de inversión, correspondiente al Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia se obtuvo el siguiente resultado, así:

Cuadro 24
Comparativo Plan de Acción Componente de Inversión con Fichas EBI-D de los Proyectos de Inversión del PDD “Bogotá Sin Indiferencia”

Millones de \$ corrientes

Numero Proyecto	Nombre proyecto	Flujo financiero total del proyecto (Ficha EBI inicial)	Flujo financiero total del proyecto (Ficha EBI final)	Programado Plan de Acción - componente de inversión. (*)	primera ficha EBI-BSI	Ultima ficha EBI-BSI	Diferencia en presupuesto programado
7223	Operación y Control del Sistema de transporte	\$ 15.222,23	\$ 81.446.09	\$ 96.644.86	junio 08 de 2004, EBI No. 33	marzo 31 de 2008, EBI No. 99	\$15.198.76
7251	Gestión de infraestructura del Transporte Público	\$ 277.008,39	\$1.554.165.50	\$ 2.851.769.09	junio 08 de 2004, EBI No. 17	junio 18 de 2008, EBI No. 64	\$1.297.603.58
7225	Implementar un sistema de información gerencial	\$ 1.580,59	\$ 3.512.00	\$7.593.07	Junio 08 de 2004, EBI 23	marzo 31 de 2008, EBI No.68	\$ 4.081.07

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Numero Proyecto	Nombre proyecto	Flujo financiero total del proyecto (Ficha EBI inicial)	Flujo financiero total del proyecto (Ficha EBI final)	Programado Plan de Acción - componente de inversión. (*)	primera ficha EBI-BSI	Ultima ficha EBI-BSI	Diferencia en presupuesto programado
7266	Capacitación del sistema Transmilenio	\$ 1.770,73	\$ 9.819.38	\$9.198.67	Junio 08 de 2004	marzo 31 de 2008.EBI No. 102	-\$ 620.70
TOTALES			\$1.648.942.99	\$ 2.965.205.71			\$1.316.262.72

Fuente: Elaboración propia Contraloría de Bogotá. Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Subdirección de Evaluación de Política Pública, con información de la Ficha EBI-D de cada Proyecto de Inversión, última versión del PDD BSI y el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo –SEGPLAN. Plan de Acción Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008 Componentes de Gestión y de Inversión, última versión oficial, fecha de corte 31 de mayo de 2008

Los cuatro (4) Proyectos de Inversión de la Empresa Transmilenio S.A. fueron inscritos en el Banco Distrital de Programas y Proyectos, mediante las fichas EBI. En estas fichas, se evidenció diferencias por \$1.316.262.72 millones corrientes entre el Plan de Acción- Componente de Inversión determinado en el SEGPLAN y las fichas EBI.

La actualización es el proceso mediante el cual la entidad responsable de la ejecución del proyecto modifica o ajusta la información contenida en la ficha EBI-D, a partir de las modificaciones en la formulación. Por tal razón es requisito necesario que la actualización a la ficha EBI-D sea consistente con las modificaciones a la formulación del proyecto de inversión⁸⁵.

Otro aspecto que se observa durante la ejecución de un proyecto es la modificación a los recursos apropiados presupuestalmente. Esta modificación, además de cambiar el flujo financiero del proyecto, regularmente varía los logros esperados o las metas, por tal razón se requiere que se actualice la ficha del proyecto de inversión.

Aunque el Decreto Distrital 449 de 1999⁸⁶, determina los procedimientos del Banco Distrital de Programas y Proyectos, **para cumplir con las modificaciones a que haya lugar y realizar las respectivas versiones;** se encontraron diferencias representativas, en las asignaciones presupuestales programadas, a pesar de que la norma le permite realizar los ajustes y actualizaciones de las versiones de las Fichas EBI-D; es importante precisar que existe carácter vinculante, entre el proyecto que ingrese al presupuesto anual de inversión deba estar inscrito o registrado en el Banco de Proyectos, y por supuesto su información debe ser coherente.

⁸⁵ Establecido en el Manual de programas y proyectos de Secretaría de Planeación Distrital.

⁸⁶ **Artículo 4°.- Ficha de Estadísticas Básica de Inversión Distrital (EBI-D).** Se define como una ficha esquemática que contiene la información básica de un proyecto. Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital determinar su contenido general y las orientaciones básicas para ser diligenciadas, mediante el Manual de Procedimientos que para tal efecto elabore y distribuya el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Artículo 5°.- Inscripción de los proyectos. La inscripción es el paso inicial que debe cumplir todo proyecto para ingresar en el BDPP. La inscripción es el proceso que oficializa ante el BDPP la intención de realizar un proyecto, por parte de la instancia u órgano competente, mediante el suministro de la información solicitada en la ficha EBI-D, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Procedimientos que para tal efecto elabore y distribuya el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Un proyecto se considera inscrito cuando cuenta, con una ficha EBI-D en el Sistema de Información del correspondiente Banco de Programas y Proyectos, de acuerdo con el artículo 3 del presente Decreto y demás normas vigentes relacionadas con el tema.

Artículo 6°.- Registro de Proyectos. El registro de un proyecto en el BDPP, es el siguiente paso, después de la inscripción, que realiza la instancia u órgano competente responsable de la ejecución del proyecto y que contiene tres elementos: (i) la sustentación, mediante la elaboración del documento de "Formulación y Evaluación del Proyecto"; (ii) el concepto de viabilidad emitido de acuerdo con lo establecido en este Decreto y con los criterios del Manual de Procedimientos correspondiente que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital expida; y, (iii) el ajuste ante el BDPP de la ficha EBI-D si fue inscrito el proyecto o su presentación, si no lo ha sido, sintetizando en ella la formulación del proyecto.

Lo anterior muestra debilidades, en el establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control, como lo prescribe la Ley 87 de 1993, en el Art. 4 literal j), por parte de las entidades involucradas. Adicionalmente, la información básica del proyecto, debe ser concordante con la que se registre en otros sistemas de información de la Administración Distrital, para no crear incertidumbre.

4.3. MATRIZ DE COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD

La STT-FONDATT (ahora SDM) cuenta con la Matriz de Costos de Implementación del PMM en los proyectos propuestos, la cual se presenta en el Anexo 9

4.4. MATRIZ IMPLEMENTACIÓN EN EL PDD “BOGOTÀ SIN INDIFERENCIA”

4.4.1. En la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) ahora SDM

En la entidad cabeza de Sector, la STT (ahora SDM), la Matriz de implementación en el PDD se presenta en el Anexo 10

4.4.2. En el IDU

La Matriz de Implementación del PDD BSI, con el Sistema de Movilidad del IDU se muestra en el Anexo 11

4.4.3. En la Empresa Transmilenio S.A.

Lo relativo a la Matriz de Implementación del PDD BSI de la Empresa Industrial y Comercial del Distrito, TM S.A., se desarrolla en el Anexo 12

4.4.4. En la Unidad Administrativa Especial de rehabilitación y Mantenimiento de Malla Vial UAERMV

Lo referente a la Matriz de Implementación del PDD BSI de la UAERMV se presenta en el Anexo 13

CONCLUSIONES

- El panorama que afrontan los capitalinos es desalentador, toda vez que analizados los componentes de formulación e implementación de la Política Pública de Movilidad, nos encontramos con dificultades por cuanto en primera instancia, no existen factores de adopción mediante acto administrativo que la reconozca institucionalmente como Política Pública, situación que genera riesgos en la planeación, eficiente inversión y principalmente en el seguimiento a los proyectos del sector y en identificar sus logros en la solución de sus problemáticas.
- No se cuenta con un Mapa que incorpore y resuma sus objetivos, estrategias e indicadores; ámbitos, problema social, líneas de acción, acciones directas e indirectas de política, instancias de coordinación, responsabilidades por parte de las entidades respecto a las acciones directas y a las acciones complementarias y concurrentes de la política; recursos asignados por sectores, entidades y proyectos; articulación de la Política con el Plan Maestro y con el Plan de Desarrollo.
- En el Distrito Capital El PMM, incluyo en la estrategia institucional instancias de coordinación para: Ciudad Región; relaciones Distrito – Región- Nación; Agendas Locales y Regionales de Movilidad. Estableció y reglamento los Comités de Desarrollo Administrativo dentro de los cuales está el de Movilidad, del cual la Secretaria Distrital de Movilidad viene asumiendo la Secretaria Técnica y cuyas reuniones se efectúan una vez al mes con participación de los directores o gerentes, y acompañamiento a las sesiones del Comité Sectorial de la Secretaria Distrital de Planeación, la Secretaria Distrital de Hacienda, la Veeduría y un Alcalde Local, sin embargo estas instancias no han logrado generar la coordinación necesaria para el desarrollo eficaz de la movilidad en la capital.
- En las diferentes entidades que tienen responsabilidad en la ejecución de los lineamientos fijados en el POT, el Plan Maestro y los Planes de Desarrollo relativos a la movilidad de la ciudad, no se evidencia un trabajo coordinado que articule los diferentes mecanismos de planeación. Esta situación, se confirmó en las respuestas a los oficios de solicitud de información, como en las visitas administrativas fiscales realizadas por la Contraloría de Bogotá, a las entidades que se seleccionaron para la evaluación.

- El Distrito Capital, en materia de política de Movilidad formalmente constituida, no dispone de documento técnico de soporte de: Diagnóstico; adopción; Plan de Acción de implementación; articulación con el Plan de Desarrollo; Informes de: Seguimiento, ajuste y reformulación de la política; de Resultados e Indicadores de Gestión de la Política.
- En general, se estima en fichas EBI_D a toda la población del Distrito Capital como población afectada, en la medida en que todos son susceptibles de utilizar el transporte masivo en determinado momento. Sin embargo, existen dentro del contexto de movilidad hechos que posibilitan el acercamiento a precisiones en torno a la focalización de la población y que de una u otra forma, se encuentran implícitas en los resultados de las encuestas de movilidad; las cuales identifican tipos de transporte más utilizados por los ciudadanos, zonas donde más se utiliza por parte de los ciudadanos transporte público y otras, que pueden contribuir a la determinación de líneas base que permiten reorientar el accionar de las entidades en atención a los lineamientos de política de transporte y de planificación urbano regional predeterminados en términos de eficiencia eficacia, economía y redunden en beneficios concretos para las comunidades que padecen las problemáticas identificadas
- En lo pertinente a la Movilidad, apenas se cuenta con un Sistema de Transporte Masivo como el de los articulados (desde el año 2000), y un incipiente SITP, con falencias graves.
- La Administración Distrital por más de 20 años ha iniciado con la adopción de algunas medidas para afrontar los problemas de la ciudadanía con el transporte urbano, sin embargo, se ha quedado corto en la implementación de un sistema integrado que verdaderamente consolide lo que se puede determinar como una Política Pública de Movilidad.
- Otro factor preocupante en el tema de Movilidad, es la lenta articulación entre otras nuevas troncales de Transmilenio, la toma de decisiones de implementar la Primera Línea del Metro y por supuesto, el congelamiento de la implementación del Tren de Cercanías, los Cables Aéreos, entre otros.
- Una de las deficiencias en la implementación de la política, que no ayuda con el mejoramiento de la implementación del Sistema de Transporte, se evidencia en las falencias en los articulados, por sobre cupo en los mismos, que en ocasiones ha colapsado y los pasajeros han tenido que realizar protestas para que la Administración Distrital tome medidas que han resultado paliativos que no dan solución de fondo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Con el documento JICA (1996) y las dos encuestas de movilidad de 2005 y 2011, se tiene una radiografía de la problemática que obliga a la Administración Distrital, a implementar otros medios de transporte, no solo los articulados y un incipiente Sistema Integrado de Transporte Público- SITP.
- La ciudad crece cada día, por lo tanto es necesario que las Administraciones Distritales proyecten nuevas estrategias en el Sistema del Transporte Masivo para mejorar el servicio, que entre otros aspectos, debería contar con una verdadera interconexión.
- Es evidente que aunque cada Región Capital posee un Plan o Esquema de Ordenamiento, también es justo afirmar que la articulación de los mismos es escasa, lo que permite ratificar que los procesos de conurbación y de ocupación nunca se interrelacionan con el ordenamiento y el crecimiento poblacional con sus necesidades de movilización y dispersión en las cercanías poblacionales.
- En los procesos de revisión y ajuste de los POT, especialmente de los otros municipios involucrados en el Programa Integral de Movilidad de la Región Capital, es necesario que actualicen o definan los escenarios de articulación más adecuados, particularmente en cuanto a trazados, localización de estaciones y portales, como también de las operaciones urbanas estratégicas, centralidades y demás ámbitos de planificación y gestión del suelo.
- Es necesario que la Administración Distrital determine grandes proyectos de movilidad que se articulen adecuadamente con la dinámica urbana, para lo cual se requiere una coordinación y planeación integrada de transporte y uso de suelo en los corredores de transporte público.⁸⁷
- El periodo en el que se formula e implementa el “Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia” 2004-2008, corresponde a un periodo transicional en que la administración de Bogotá se reorganiza luego de muchos desarrollos normativos, estudios e intentos efectuados en anteriores administraciones, con el objeto de responder de manera más apropiada a las demandas de la ciudadanía en diferentes ámbitos. Dentro de este contexto, el Sector de Movilidad afronta cambios significantes y juega un papel importante en la planeación de la ciudad ya que el POT concibe al Sistema de Movilidad como elemento estructural fundamental para su concreción y contempla entre otros la elaboración del PMM. Compete al Sector coadyuvar en la estructuración del Plan Maestro y su posterior implementación, teniendo en cuenta los retos planteados con base en las problemáticas relacionadas con la movilidad y contempladas en los documentos diagnóstico del sector, a saber: formulación de proyectos a corto, mediano y largo plazo que contemplen soluciones adecuadas, construcción de infraestructura, cambios en el esquema de operación,

⁸⁷ Documentos CONPES 3677 de 2010.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

acciones eficaces de coordinación articulación y control del PMM con los Planes de Desarrollo y las acciones de las entidades integrantes del Sector de Movilidad, mecanismos eficientes y eficaces de planeación, ejecución, resultados y control de la gestión.

- No se dispone de Informes de seguimiento estructurados y articulados entre los lineamientos de política con el plan de desarrollo que den cuenta del seguimiento a la ejecución del PMM y su progreso en los ámbitos en que fue concebido, que posibiliten identificar puntos críticos y realizar los ajustes y reformulaciones de las acciones contempladas en el mismo de manera oportuna en aras de dar soluciones concretas y efectivas a la ciudadanía en temas de movilidad. Esta situación se confirmó tanto en las respuestas a los oficios de solicitud de información como a las visitas administrativas fiscales realizadas por la Contraloría de Bogotá a las entidades que se seleccionaron para la evaluación.
- El desarrollo del Sistema de movilidad planteado en el POT fue concebido a la luz de un Sistema Único de Información que serviría para su evaluación, seguimiento y ajuste, denominado Sistema integrado de Información sobre Movilidad Urbana y Regional SIMUR, el cual hace parte de un proceso de apoyo que sirve de insumo para garantizar el cumplimiento de los objetivos de los demás procesos; este no se ha desarrollado e implementado a cabalidad; en la actualidad se encuentran en producción los servidores y algunos requerimientos técnicos, los cuales se encuentra en prueba en el sitio web www.simur.gov.co, próximo a lanzar externamente. Contempla además el componente de indicadores que hacen parte del sector que deben suministrar las entidades adscritas y vinculadas; componente Bussines Inteligent que refleja indicadores y cifras, encontrándose disponibles las referidas a la encuesta de movilidad 2011; aunque la Administración Distrital cuenta con un número significativo de indicadores entre los que están los específicos del PMM, indicadores de proceso, indicadores por entidad; gran parte de los mismos no han sido objeto de seguimiento y evaluación permanente, por cuanto no se suministraron informes relativos a ello. La cabal implementación del SIMUR posibilitaría una evaluación permanente de los resultados para la toma de decisiones y una actualización de las variables del sistema, previniendo el riesgo de equivocar el curso y errar en las decisiones en desarrollo del PMM.
- Del presupuesto contemplado en el POT para el conjunto de programas y proyectos definidos en el mismo a saber (\$7.882.800 Millones de 2004), se asignó para Sistema de Movilidad y Espacio Público, 2004-2008, el 72.83% (\$5.741.140 Millones de \$ de 2004); pero, esta misma tendencia de participación no se conservó en el presupuesto del PDD “Bogotá Sin Indiferencia”, porque del total del recursos del PDD (\$21.892.723 millones de 2004), la participación del Sector Movilidad se redujo al 19,08% (\$4.177.695 millones de 2004). Esto denota, que la importancia que se le dio, por parte de la Administración Distrital, a las directrices

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

para el Sistema de Movilidad, dadas en POT, a fin de resolver las problemáticas de movilidad, en el corto plazo, cambian, cuando es la misma administración de ese momento, la que reduce, ostensiblemente el porcentaje de participación que se le da al Sector de Movilidad y Espacio Público en el PDD.

- No se ha dado cumplimiento a lo establecido en el documento CONPES 3677 de 2010 el cual determina que *“Dada la articulación funcional que requiere la Región Capital, existe acuerdo sobre la necesidad de una agencia de movilidad regional con liderazgo y autoridad que regule, articule y gestione adecuadamente la ejecución de los proyectos y el cumplimiento de las políticas del Programa Integral de Movilidad de la Región Capital”* Para ello, se requiere que el Ministerio de Transporte gestione la creación de la Autoridad de Transporte para la Región Capital, para cuya implantación se podrá considerar un esquema gradual.
- En general puede decirse que los ingentes esfuerzos tanto presupuestales como de gestión realizados en aras de proveer a la ciudad de herramientas de planificación que contemplen el desarrollo de una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la Región se han visto menguados en la práctica, en la ejecución del PMM, en atención entre otros a: la ruptura existente en la articulación entre los lineamientos de política preestablecidos, a las acciones (parciales) concebidas y ejecutadas en cumplimiento de los planes de desarrollo de los gobernantes elegidos en el transcurso de los últimos 10 años, que inciden negativamente en la implementación cabal del PMM, en los procesos de seguimiento estructurados, que evalúen las acciones del Sector de Movilidad dentro del esquema sistémico en que fueron concebidas en la formulación, en procura de resolver la problemática de movilidad.
- Existen problemáticas a abordar dentro del Sistema de Movilidad que requiere la ciudad, que van desde reestructuración administrativa, construcción de infraestructura, formulación de proyectos a mediano y largo plazo que contemplen las limitaciones y busquen soluciones que generen los mayores beneficios por peso invertido, cambios en el esquema de operación y otros, hasta acciones eficaces de coordinación articulación y control del PMM, los Planes de Desarrollo y de las acciones de las entidades integrantes del sector de movilidad y de las entidades que contribuyen con acciones complementarias en la consecución del mejoramiento de movilidad para la ciudad; de tal manera que se propicie una eficaz implementación del sistema, acompañado de un efectivo seguimiento y control de sus resultados para garantizar mejoras continuas en la calidad del servicio.